

# Seguridad y Estrategia

Anual. 2 Año: 2022. ISSN: 2790-1475



WHEN I  
MET YOU  
IN THE  
SUMMER





**Editor***Licenciado*

Alejandro Aníbal Perugorria

**Correctores de Estilo***Magíster*

Cindy Rocío Domínguez Tello

*Licenciada*

Sandra Izabel Zapeta Pérez

*Magíster*

Claudia Victoria García García

**Diseño Editorial y Portada***Magíster*

Sofía Crystal Posada Dubón

**La Revista Académica Anual Seguridad y Estrategia**, Número 2, 2022 es una publicación anual, editada en el Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad. 5ta calle 5-61 zona 1, Guatemala, C.A. Teléfono: 502 2496-2900. Página web: <https://www.inees.gob.gt>. Correos electrónicos: [info@inees.gob.gt](mailto:info@inees.gob.gt), [revista@inees.gob.gt](mailto:revista@inees.gob.gt). Editor responsable: Alejandro Perugorria. ISSN: 2790-1475

La revista tiene como objetivo fomentar en cada uno de los servidores públicos, funcionarios e investigadores independientes, el espíritu de la redacción de artículos que dentro de la línea de la Seguridad de la Nación, enriquezca este compendio de análisis en los campos de la Seguridad y Estrategia, además de permitir la adquisición de conocimientos que serán de utilidad en el desarrollo del trabajo de cada institución que conforma el Sistema Nacional de Seguridad. En caso de hacer referencia a algún trabajo de los acá publicados, deberá citar la fuente y el autor.

El contenido de la presente publicación refleja los puntos de vista del autor, que no necesariamente coinciden con el INEES. La revista se encuentra en proceso de ser indexada en el sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX).





**Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad**  
5ta. calle 5-61 zona 1  
[www.inees.gob.gt](http://www.inees.gob.gt)

## Sistema Nacional De Seguridad

*Doctor*

**Alejandro Eduardo Giammattei Falla**  
*Presidente de la República de Guatemala*

Ministerio de Relaciones Exteriores -MINEX-

Ministerio de Gobernación -MINGOB-

Ministerio de la Defensa Nacional -MINDEF-

Procuraduría General de la Nación -PGN-

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres  
-CONRED-

Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado -SIE-

Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la  
Presidencia de la República -SAAS-

## Autoridades de las Instituciones de apoyo al Consejo Nacional de Seguridad

*Coronel y Magíster*

**Héctor Ernesto Orellana García**  
Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad

*Coronel y Magíster*

**Jorge Francisco Girón Mendizábal**  
Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad

*Magíster*

**Jorge Mario Recinos Hernández**  
Inspección General del Sistema Nacional de Seguridad

*Magíster*

**Victor Manuel Rosales de la Roca**  
Comisión de Asesoramiento y Planificación

## Autoridades INEES

*Coronel y Magíster*

**Jorge Francisco Girón Mendizábal**  
Dirección General INEES

*Magíster*

**Ingrid Coralia Miranda de Lainez**  
Dirección de Asesoría Jurídica

*Magíster*

**José Willfredo Marroquín Jiménez**  
Dirección Académica

*Licenciado*

**Marco Antonio González Marín**  
Dirección Administrativa Financiera

*Magíster*

**Carlos Josué Tirado García**  
Dirección de Informática



### Editores

*Licenciado*

Alejandro Aníbal Perugorria

*Doctora*

Ekaterina Kostioukhina

*Magíster*

María Aurelina Figueroa

*Doctor*

Jorge Antonio Ortega Gaytán

*Doctor*

Jorge Ruano Estrada

*Magíster*

Juan José Recinos Hernández

*Doctor*

Carlos Alvarado Barrios

<b>07</b>	<b>Editorial</b> <i>Editorial</i>	<b>94</b>	<b>Corrupción y su Impacto en la Seguridad Nacional</b> <i>Corruption and its Impact on National Security</i>
<b>08</b>	<b>Centroamérica: Seguridad Nacional en un contexto de colapso Eco-Social</b> <i>Central America: National Security in a context of Eco-Social collapse</i>	<b>112</b>	<b>La Seguridad Humana: Pilar Estratégico para la Defensa y Seguridad de Colombia</b> <i>Human Security: Strategic Pillar for the Defense and Security of Colombia</i>
<b>24</b>	<b>El impacto a la seguridad regional por la pandemia COVID-19, e instrumentos del Sistema Nacional de Seguridad con que cuenta el Estado de Guatemala para su neutralización</b> <i>Impact of Covid-19 pandemic on regional security and instruments of the National Security System accesible to guatemalan state for its neutralization</i>	<b>126</b>	<b>La pandemia por COVID-19 analizada desde la Reducción de Riesgo a Desastres, el Sistema Nacional de Seguridad y el Desarrollo Sostenible</b> <i>The Covid-19 pandemic analyzed from Disaster Risk Reduction, the National Security System and Sustainable Development</i>
<b>40</b>	<b>La seguridad jurídica. Un importante tipo Retos de América Latina para la construcción de una política nacional de ciberseguridad: una apuesta a 2030</b> <i>Latin American challenges for the construction of a national cybersecurity policy: a bet to 2030</i>	<b>138</b>	<b>Impacto de la Pandemia del COVID-19 en la Educación Militar</b> <i>Impact of COVID-19 Pandemic on the Military Education</i>
<b>54</b>	<b>Rol del Ejército de Guatemala frente a la pandemia del COVID-19</b> <i>Role of the Guatemalan Army in the face of the COVID-19 pandemic</i>	<b>146</b>	<b>Sobre la Revista Académica Seguridad y Estrategia</b> <i>About the Academic Magazine Security and Strategy</i>
<b>68</b>	<b>Estrategias en seguridad y defensa aplicadas en el Triángulo Norte para el manejo de la pandemia del COVID-19</b> <i>Defense Strategies and Security, applied in the Northern Triangle for managing the pandemic from COVID-19</i>	<b>152</b>	<b>Contraportada</b> <i>Back cover</i>
<b>84</b>	<b>El Impacto de la Pandemia en la Incidencia Delictiva</b> <i>The impact of the pandemic on crime incidence</i>		

### COVID-19. Analizando su impacto con una visión hacia el futuro inmediato.

Llegar a esta segunda edición de la Revista Académica Seguridad y Estrategia, permite hacer un alto en el camino, y darnos cuenta que seguimos avanzando. Esto se ha logrado en gran parte gracias a la invaluable colaboración de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad, así como de aquellas que apoyan al Consejo Nacional de Seguridad, y de muchas personas que han participado, de una manera u otra, en este proyecto que, nació en 2021, que continúa creciendo, y el cual representa el aporte, desde la perspectiva académica y científica, que, en conjunto, damos a la Seguridad de la Nación.

Como lo señala nuestro nombre, Seguridad y Estrategia, desde sus inicios, ha buscado llegar a todos los servidores públicos, que, dentro del ámbito de la Seguridad de la Nación, dan su mayor esfuerzo para Guatemala y para la región latinoamericana en su contexto general. Prueba de ello, son la alta cantidad de visitantes diarios en todo el mundo a nuestra página web, en la cual están documentadas con acceso abierto, las dos ediciones de esta revista, así como la agenda educativa que el INEES ofrece.

En esta segunda edición, el tema central es el impacto que la pandemia de COVID-19 ha tenido dentro de la Seguridad de la Nación, y los esfuerzos que instituciones nacionales y extranjeras han puesto en marcha, con la intención de dar un nuevo enfoque de seguridad ante esta crisis sanitaria global, sin precedente alguno, y donde el mayor costo ha sido humano, pero que, en el futuro inmediato, sus efectos económicos, sociales, políticos, tecnológicos y militares ya afectan nuestras sociedades.

Es ante estos desafíos a la Seguridad de la Nación, que la estrategia de respuesta de los Estados debe concebirse de forma integral, que involucre a las instituciones del Estado

con todos los sectores de la sociedad, en los marcos de cooperación, coordinación y colaboración, para que, a través de esfuerzos comunes, desde el rol que a cada institución le corresponda cumplir, se haga frente de manera efectiva, requiriendo a su vez, compartir esos esfuerzos con otros países, organizaciones internacionales y organismos de cooperación internacional, lo que permitirá, no sólo hacer frente a esta pandemia, sino estar preparados para enfrentar de manera pronta y efectiva, cualquier otra amenaza que afecte a la Seguridad de la Nación.

En ese sentido, la Revista Académica Seguridad y Estrategia, desarrolla este análisis, con el cual se ofrece a los lectores de la misma, conocer de la fuente directa el diseño, desarrollo e implementación de estrategias institucionales, que han permitido la participación articulada de todos los instrumentos y recursos con que cuentan los Estados, particularmente Guatemala, Costa Rica, México y Colombia.

La pandemia, se convierte entonces en la oportunidad, para que todo ciudadano tome conciencia de la trascendencia de la Seguridad de la Nación y su significado, dándole el espacio para que se transforme en un verdadero actor de cambio, para brindar una verdadera respuesta adecuada y oportuna.

Saludos lectores y amigos, bienvenidos a Seguridad y Estrategia, la revista académica del INEES.


El Director,



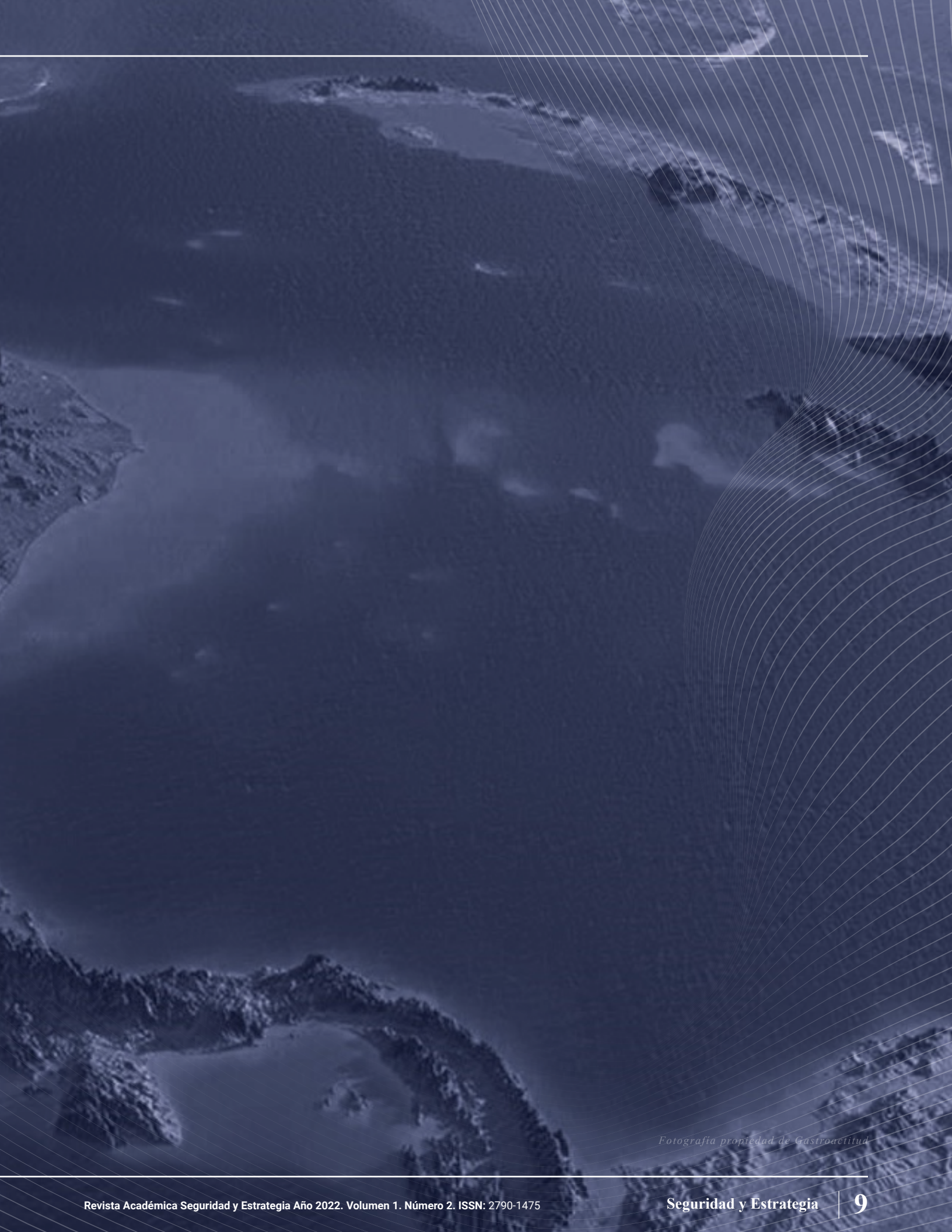
Coronel y Magíster  
Jorge Francisco Girón Mendizábal

# Centroamérica: Seguridad Nacional en un contexto de colapso Eco-Social

*Central America: National Security in a context  
of Eco-Social collapse*

Por: Mauricio Ramírez Núñez 





*Fotografía propiedad de Gastroactitud*



## Centroamérica: Seguridad Nacional en un contexto de colapso Eco-Social



*Magíster*

**Mauricio Ramírez Núñez**

Consultor, académico, analista e investigador en política internacional y gestión pública

**Conferencista del INEES**

ramirez.mauricio@hotmail.com

Recibido: 07-09-2022

Publicado: 15-12-2022

### Resumen

El mundo se encuentra en una profunda transición llena de retos importantes para la seguridad de las naciones; desde el crimen transnacionalizado, hasta posibles hambrunas, agotamiento de recursos y el impacto negativo de la degradación climática llevada a cabo por la injerencia del ser humano en los ciclos geofísicos y climatológicos del planeta. En ese entorno giran las variables de la seguridad nacional, y es a partir de ese escenario de fondo que se debe dar un abordaje estratégico al tema. Esto pasa por comprender las transformaciones del sistema internacional para de ahí pasar a lo continental, proseguir con lo regional, hasta aterrizar en lo local. El presente artículo busca un acercamiento desde esta perspectiva crítica.

### Abstract

The world is in a deep transition full of important challenges for the security of nations; from transnationalized crime to possible famines, depletion of resources and the negative impact of climate degradation carried out by the interference of human beings in the geophysical and climatological cycles of the planet. In this environment, that the variables of national security revolve, and it is from this background scenario that a strategic approach to the issue must be given. This happens by understanding the transformations of the international system to go from there to the continental, continue with the regional, until landing in the local. This article seeks an approach from this critical perspective.

### Palabras Clave

- Seguridad Nacional
- Colapso Eco-Social
- Centroamérica
- Recursos Estratégicos
- Mundo Multipolar

### Key Words

- National Security
- Eco-social Collapse
- Central America
- Strategic Resources
- Multipolar World

## Introducción

### La seguridad nacional en los tiempos accidentales de la modernidad

*“En la modernidad no hay nada que este hecho para durar.”*

- Pierre Sansot, filósofo francés.

Los parámetros de la seguridad internacional son cada vez más cambiantes, característica propia de una modernidad líquida donde la incertidumbre y la falta de solidez debido a los cambios constantes de la era digital rompen las clásicas líneas que han hecho la diferencia entre riesgos, amenazas y seguridad. Las fronteras de los Estado-nación dejaron de representar, con la llegada de la globalización, hace mucho tiempo límites no solo para el crimen organizado y el terrorismo, sino para otras formas de amenazas para la paz, como, por ejemplo, el poseer recursos naturales escasos y estratégicos, el quiebre de las cadenas globales de suministros, el surgimiento de pandemias como la Covid-19, o el colapso climático al cual se enfrenta la humanidad en su conjunto en el siglo XXI.

Esa constante interdependencia creada por la modernidad y las revoluciones industriales no dan espacio para pensar sobre la seguridad solo desde lo local. Esta apertura hacia el mundo, propia de este período histórico ha ocasionado que los riesgos sean difícil de controlar o predecir: el mundo ya no puede controlar los peligros que la modernidad genera; más exactamente, la fe en que la sociedad moderna podría controlar los peligros que genera se desvanece (no a causa de la demora o derrota de la modernidad, sino a causa de sus victorias). El cambio climático es, por ejemplo, producto del éxito de la industrialización, que desprecia sus efectos sobre la naturaleza y el ser humano (Beck, 2008).

Sin duda, muchas de estas variables no eran tomadas en consideración con la seriedad que hoy se deben tomar.

Los tiempos transforman la realidad global y ésta a su vez obliga a los estados a repensar su seguridad de cara a una era de grandes incertidumbres e inestabilidad no solo económica, sino también política, climática y social. Pero para poder realizar los ajustes que sean necesarios y diseñar una verdadera estrategia de seguridad nacional que esté a la altura de los tiempos, es menester en primer lugar, desarrollar una visión sistémica y muy amplia del mundo de hoy, donde se entienda el conjunto en su totalidad, así como la existencia de esta en lo local y regional.

Este es un esfuerzo que requiere abandonar viejos sesgos y esquemas cognitivos de épocas que ya no son y, por lo tanto, dejan de ser útiles para construir una visión integral del mundo y la seguridad nacional. En cuanto a un método práctico para acercarse a esas nuevas realidades que pueden ayudar en la estructura de esa visión sistémica dentro de la cual navegan los países centroamericanos, se pueden considerar los siguientes pasos:

- Comprender el mundo de manera amplia en su pluralidad fenoménica, del cual la región y sus países son parte.
- Analizar la nueva realidad política, ambiental, económica y social del continente americano.
- Estudiar la realidad de nuestro entorno inmediato, que es Centroamérica y el Caribe, con todo y sus características, desafíos y oportunidades.
- Entender cada país en su interrelación con las demás partes del Sistema-Mundo de una manera integrada tal cual se tratase de un sistema vivo donde cada una de sus partes cumple una función determinada y necesaria.

Desde esta perspectiva, es conveniente también seguir un orden metodológico preciso. Se requiere abordar en el análisis, entre otras cosas:

- La geografía
- El clima
- La organización política y administrativa
- La población
- La historia
- La economía

La elaboración de estrategia superior de seguridad nacional exige como punto de partida una doctrina clara y profunda, que defina y caracterice con precisión qué tipo de seguridad necesita el país en la actual coyuntura nacional e internacional. Así, esta debe convertirse en la base para la elaboración de los planes estratégicos, que permitirán la consecución de esos objetivos superiores orientados al logro de esa realización plena de la población nacional, entendida esta en su más amplia acepción: económica, social y espiritual. De este modo, la estructuración y ejecución de estrategias y acciones estatales, iniciará con la identificación de factores positivos y negativos, internos y externos, que inciden en el desarrollo individual, social, económico, ambiental, cultural y político de los habitantes de la nación (Mora Salas, 2020).

### La Crisis de la Hegemonía Occidental y la Transición Hacia la Multipolaridad

*“Estamos llegando al final del dominio político y económico de Occidente.”* - Tony Blair, ex primer ministro británico.

El primer paso en esta dirección exige estudiar el mundo actual y sus dinámicas. El Sistema Internacional se encuentra en un periodo de interregno, esto quiere decir en palabras del filósofo italiano Antonio Gramsci, que lo viejo no termina por morir, ni lo nuevo por nacer.

Es entonces en esos claro-oscuros que surgen las crisis paradigmáticas más importantes de la época y donde la comprensión correcta de éstas es la que permite una adecuada adaptación al cambio, así como se convierte en una oportunidad para sortear los desafíos con éxito y asegurar el futuro.

El orden occidental contractual e internacionalista de corte liberal creado después de la Segunda Guerra Mundial (SGM) está en cuidados intensivos. La crisis orgánica de éste se da por el debilitamiento de los consensos y los mecanismos de dominación por consentimiento del bloque histórico imperante, según plantea el profesor español José Antonio Sanahuja, lo que confirma esta primera aseveración sobre la crisis profunda de la hegemonía occidental (KAS, 2022). Esta crisis hegemónica es la primera en amenazar realmente la supremacía occidental de los últimos siglos, ya que el eje central del poder mundial se desplaza con fuerza y rapidez a Asia.

El orden existente hace 77 años, desde el fin de la SGM, y hoy en transición, cuya primera crisis se remonta a principios de los años setenta, caracterizándose por una institucionalidad robusta basada en la hegemonía liberal de occidente, con organizaciones claves como Las Naciones Unidas, el Banco Mundial y El Fondo Monetario Internacional. Estas dos últimas como resultado de los acuerdos de Bretton Woods llevados a cabo en New Hampshire, EEUU en el mes de julio del año 1944. Eso no solo consolidó el poder mundial de ese país, sino que el dólar pasó a ser la moneda de referencia e intercambio para el comercio internacional (Reyes Konings, 2010).



Con la caída del bloque socialista a principios de los años noventa, el momento unipolar liderado por EEUU e Inglaterra consolidó a la globalización neoliberal como la nueva herramienta para posicionar la economía de mercado sin ningún tipo de regulación por encima de la política como excusa para la dominación, pues según lo exponían sus ideólogos: con esta nueva realidad las fronteras eran innecesarias y todos pasamos a ser ciudadanos de la aldea global.

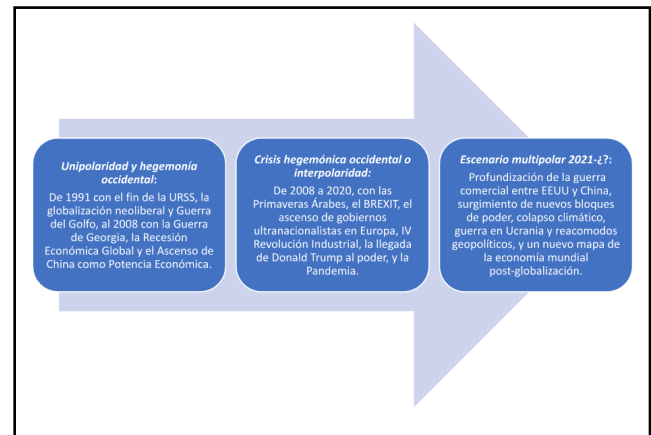
No obstante, estas aseveraciones realizadas por los ideólogos occidentales no fueron certeras del todo y despertaron la vigilancia epistemológica por parte de especialistas en la materia, así en el ámbito político y económico tampoco parece prudente interpretar los actuales procesos de globalización como la superación del sistema de los Estados (soberanos) y como el advenimiento de una "sociedad civil global" tendencialmente homogénea, pacífica y democrática. Esta interpretación, característica del federalismo y del pacifismo cosmopolita, incurre probablemente en una infravaloración de los factores económicos y financieros dentro la dinámica de las relaciones internacionales (Zolo, 2007).

El sistema multilateral creado a partir de ese orden ha estado y ha respondido sin duda, entendido en términos realistas, al predominio de los intereses occidentales y su tutela. Esto ha empezado a cambiar con el advenimiento de lo que reconocidos teóricos de la geopolítica mundial han empezado a llamar un Mundo Multipolar, con el auge de La República Popular China como potencia económica en una competencia abierta con los EEUU por mercados y recursos naturales, y la Federación Rusa como polo civilizatorio euroasiático, tratando de recuperar su esfera de influencia política en lo que antes era el espacio soviético, con un peso indiscutible en la configuración del nuevo balance de poder del Sistema Internacional.

Todo esto ha dado pie al surgimiento de potencias regionales con intereses propios y que han pasado a ocupar ya un rol relevante en el concierto de las naciones. Entre esos países destacan: Brasil, India, Singapur, La República Islámica de Irán, La República de Corea, Sudáfrica, Japón y Turquía.

**Imagen 1.**

La transición hacia la multipolaridad.



Fuente: Elaboración propia.

Desde el año 2009, especialistas en política internacional como Giovanni Grevi, miembro del Instituto de Estudios en Seguridad de la Unión Europea, han acuñado el término de un sistema interpolar para referirse a la nueva arquitectura del sistema global, definido como multipolaridad en la era de la interdependencia (Grevi, 2009). La redistribución del poder a nivel mundial, que conduce a un Sistema Internacional Multipolar, y la profundización de la interdependencia son las dos dimensiones básicas de la transición que nos aleja del mundo posterior a la Guerra Fría. Esta dinámica ha dejado obsoleta aquella vieja forma de comprender el mundo entre izquierda y derecha, libertad y totalitarismo. La realidad de hoy es mucho más compleja que esto y de ninguna manera puede explicarse bajo estos limitados criterios de tiempos pasados.

Geopolíticos actuales como el ruso Alexander Dugin con su teoría del Mundo Multipolar, explica precisamente las características y formas que va a ir adoptando este nuevo orden en ciernes. También, Andrés Serbin y su texto de 2019 titulado: Eurasia y América Latina en un mundo multipolar, donde expone el auge e importancia del polo euroasiático, la convergencia entre China y Rusia, y su impacto sobre América Latina y el Caribe. La guerra en Ucrania ha marcado un paso más allá en esa transición mundial y sus consecuencias geopolíticas marcarán un antes y un después en el ordenamiento internacional conocido hasta hoy. Este conflicto tiene un importante componente filosófico que debe estudiarse con detenimiento como símbolo de la ruptura histórica con ese viejo orden unipolar liberal y el nacimiento de uno nuevo, que enfrenta los pensamientos conservador-imperialista y el liberal, también de corte imperialista (Chul-Han, 2022).

### La Seguridad Nacional en los Escenarios del Colapso Ambiental

*“La combinación de sequía extrema, escasez de agua, inseguridad alimentaria y desempleo rural agravarán las tensiones étnicas y estimularán las migraciones masivas”*

- Michael Klare, especialista en geopolítica de la energía.

De esta manera, y con una nueva comprensión adecuada del mundo, es que se debe avanzar hacia el segundo peldaño para visualizar la región centroamericana y pensar la seguridad nacional. Aquí es donde se debe poner sobre la mesa el telón de fondo del actual escenario mundial; el colapso eco-social planetario y las implicaciones que este tiene para una de las zonas cuya afectación es y será cada vez más severa: América Central y el Caribe.

El impacto de la degradación climática en todo el mundo es innegable, los países enfrentan los embates cada vez más violentos de la acción humana sobre el planeta: sequías, el derretimiento de los casquetes polares, la pérdida masiva de biodiversidad, inundaciones, tifones.

Así como eventos climáticos cada vez más extremos que ponen en riesgo la vida en su conjunto, así como la estabilidad económica y seguridad nacional entendida desde un enfoque amplio que incluye la seguridad alimentaria de la población, hasta la infraestructura y demás elementos que eran considerados estables del poder nacional (WEF, 2022).

Explican autores como Ulrich Beck que los riesgos globales actuales tienen algunas características importantes de tomar en consideración para pensar la seguridad en el siglo XXI. La primera de ellas es la deslocalización, pues las causas y efectos de estos no se encuentran limitados a un espacio geográfico concreto, estos son por principio omnipresentes. La segunda característica es la incalculabilidad; sus consecuencias y alcances son incalculables por definición, y, en tercer lugar, se encuentra el principio de no compensabilidad. El sueño de la seguridad de la primera modernidad no excluía los daños, incluidos los de gran magnitud, pero los consideraba compensables o reparables. Hoy está cada vez más claro que los efectos del colapso ambiental no son reparables y, por el contrario, obligan a pensar en caminos de desarrollo fuera de los márgenes de los discursos económicos clásicos. Así la lógica de la compensación deja de ser válida y la sustituye el principio de previsión mediante la prevención (Beck, 2008).

Es tarde para seguir hablando de crisis y cambio climático, ya que una crisis, según una de las definiciones de la Real Academia de la Lengua Española, hace referencia a cambios profundos y de consecuencias importantes en algún tema concreto, situación o circunstancia que no refiere necesariamente a sus posibles vínculos o interrelación con otros fenómenos de la actualidad. Una crisis puede ser unicausal y remitirse a un ámbito de la vida determinado, este puede ser relacionado por ejemplo, al arte, la cultura, la economía o a un gobierno. Sin embargo, la crítica condición planetaria no es producto de una única causa y afecta todos los ámbitos de la vida, en contraste, es multicausal y esa grave situación está poniendo en riesgo el futuro de la vida y alterando la geofísica de la Tierra (Chakrabarty, 2021).

Por su parte, el concepto de cambio queda muy ambiguo, puede decir mucho o poco, éste puede ser positivo o negativo, al igual que la crisis, se puede superar y volver de nuevo a un estado de equilibrio necesario. Los procesos de extinción masiva de especies sumados a la pérdida de cobertura forestal y los violentos eventos climáticos ponen en entredicho la idea del mejoramiento o superación de la condición global actual, sin pensar en que muchas cosas no volverán a ser iguales ni tenderán a mejorar.

Ante esto, la resiliencia tampoco es un concepto de gran utilidad, pues no se trata solo de adaptarse sin más, para que todo siga igual (economía, estilo de vida, etc), la permanencia de los efectos de las revoluciones industriales sobre el planeta se mantendrá en ausencia de sus causas, creando nuevas realidades y condiciones excepcionales para la vida por siglos. Esta precisamente, es la definición del concepto de histéresis, más adecuado para comprender críticamente el contexto actual (Ortega, 2020).

De este modo, el concepto de colapso se torna adecuado para explicar mejor cómo el conjunto de crisis interrelacionadas, generan sinergias que, a su vez, crean colapsos. *El nuestro es un tiempo de crisis prolongadas y probables colapsos que el Antropoceno, en cuanto compendio de conocimientos y diagnósticos, no se ha cansado de anunciar. El Antropoceno designa un nuevo período, en el cual el humano representa una fuerza transformadora con alcance global y geológico. El ingreso a esta nueva era geológica instala la idea de que hemos traspuesto un umbral peligroso, cuyas manifestaciones más evidentes son el calentamiento global y sus consecuencias sobre la crisis climática* (Svampa & Viale, 2020).

El ser humano ha pasado a ser una fuerza geológica planetaria que tiene en sus manos la capacidad de decidir si sigue por el mismo camino y se adapta hasta su propia extinción (resiliencia), o se atreve a transformar su modo de vida para preservar la suya y la de aquellas formas de vida no humanas con las que, como especie, cohabitamos en esta casa común.

Esta coyuntura global ha provocado que el tema central para la planificación de la seguridad nacional sea el clima. Países como los EEUU han desarrollado toda su estrategia de seguridad nacional con base en el colapso climático y los efectos en todos los ámbitos que los desastres naturales pueden ocasionar al país y cómo eso afecta sus intereses nacionales. El Departamento de Defensa de ese país publicó en el mes de octubre de 2021, un análisis de riesgos del clima, donde explican con gran detalle que el cambio climático (concepto utilizado por ellos) está remodelando los entornos geoestratégicos, operativos y tácticos con importantes implicaciones para la seguridad y defensa nacional de los EEUU.

Aumento de las temperaturas, cambios en los patrones de precipitación, y condiciones climáticas extremas más frecuentes, intensas e impredecibles causadas por el cambio climático han exacerbado los riesgos existentes y han creado nuevos desafíos de seguridad para los intereses estadounidenses. Los riesgos del cambio climático a las estrategias, planes, capacidades, misiones y equipos del Departamento de Defensa, así como a los de aliados y socios de EEUU están creciendo (Defensa, 2021).

Otra variable que se puede relacionar con el tema de la seguridad y el colapso climático es el de la salud de la nación, no menos importante para la seguridad. La salud de las personas está siendo directamente afectada por esta realidad. Expertos en el tema ya han empezado a plantear que entre más sea el proceso de destrucción ambiental y de cambios abruptos en el clima, más posibilidades existen para que surjan nuevas pandemias como la de la Covid-19, con todos los impactos que un evento global así conlleva, los cuales aún se siguen presenciando en la actualidad.

Investigadores y especialistas en salud han planteado que *el progresivo deterioro de los ecosistemas debido al modelo de producción de alimentos e insumos tomados de la naturaleza dio origen a esta pandemia que estamos sufriendo provocada por el coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2).*

La pandemia ha sido otro de los grandes momentos de autodestrucción que se ha dado en la especie humana. La forma en que el virus irrumpió en nuestra vida es una dislocación del medio ambiente propiciada por nuestra búsqueda de un siempre elusivo desarrollo (Lacy-Niebla, 2021). Esto muestra la necesidad planteada al principio de este artículo de desarrollar una visión sistémica de la realidad con el fin de poder acercarse desde múltiples perspectivas y abordar así los temas relacionados a la seguridad del Estado.

### Centroamérica: entre la Competencia y la Dependencia por los Recursos Estratégicos

*“Ya está en curso una lucha global sobre la distribución de los recursos naturales. Un asunto político vital es si quienes detentan el poder del presente sistema de recursos controlará el próximo”*

- Richard Barnett, académico.

El tercer eje por ampliar en este trabajo tiene que ver con el rasgo característico que marca la pauta de la política internacional en el siglo XXI, así como el de la geopolítica y la geoestrategia mundial: el control y acceso a fuentes de materias primas y recursos naturales cada vez más escasos y considerados como estratégicos. Ya que son precisamente aquellos de los cuales depende por completo una nación, en la misma medida que la economía e industria global.

Estos recursos son aquellos bienes absolutamente básicos para el desarrollo y la independencia nacional; el petróleo sobre todo, pero también los que permitían obtener rentas monopólicas y los asociados a las necesidades prioritarias de índole técnico-militar. A esto se debe agregar aquellos necesarios para la vida o la seguridad humana como el agua y los alimentos, así como los de la transición energética hacia una economía baja en emisiones, caracterización que se encuentra en constante cambio producto de la transformación global actual (García Tasich, 2017).

Esta realidad genera una dependencia estratégica de ciertas naciones hacia dichos recursos, que en muchas ocasiones se encuentran fuera de sus fronteras, por lo que deben salir a buscarlos sin importar el costo. ¿Cuáles son algunos de esos recursos por los que luchan hoy los países? Petróleo, agua, gas natural, carbón, uranio, biodiversidad, semillas, litio, níquel, cobalto, aluminio, hierro, tierras raras, etc.

Es en esta coyuntura que se deben empezar a realizar cambios verdaderamente significativos en las estrategias de seguridad nacional, para proteger y resguardar de forma soberana los recursos naturales con los que cuentan los países de la región. Hay que incluir la naturaleza dentro de la ecuación del desarrollo y la seguridad, no como fuente inagotable y explotable ad infinitum, sino como parte indispensable para la supervivencia del Estado y la vida del planeta, porque sin ella, simplemente desapareceremos como especie.



Fotografía propiedad de  
Fundación Aquae



**Tabla 2.**

Recursos Estratégicos y Extensión Territorial de los Países de Centroamérica y Panamá.

País	Recursos	Extensión Territorial
<b>Guatemala</b>	Hierro, petróleo, níquel, plomo, zinc y cromita. El cultivo más importante es la caña de azúcar; también destacan el banano y café. Otros productos: maíz, tomate, frijol, sorgo, algodón, arroz, trigo y papa, al igual que el ganado vacuno, porcino y ovino, y aves de corral.	108,890 km <sup>2</sup> .
<b>Honduras</b>	Oro, plata, cobre, plomo, zinc, hierro, antimonio y carbón. También hay maderas duras como la caoba, ébano, nogal, palo de rosa y palo de Campeche. La pesca destacable es la de marisco y camarones.	112 492 km <sup>2</sup> .
<b>El Salvador</b>	Oro, plata, piedra caliza y yeso. Destacan los cultivos de café, algodón y caña de azúcar. Se encuentran maderas de gran valor comercial, como roble negro, cedro, guayacán o palosanto, caoba, granadillo y árbol del caucho.	21 040 km <sup>2</sup> .
<b>Nicaragua</b>	Oro, plata, sal y cobre. Especial énfasis en la agricultura.	130 373 km <sup>2</sup> .
<b>Costa Rica</b>	Oro, cobre, bauxita, manganeso, cromita. Cuenta también con gran cantidad de recursos marinos, biodiversidad y cobertura boscosa protegida.	51 179 km <sup>2</sup> .
<b>Panamá</b>	Cobre y madera. Pero tiene gran valor geopolítico por contar dentro de su territorio con el Canal de Panamá por donde transitan alrededor de 14,000 buques por año.	75 517 km <sup>2</sup> .

*Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la página oficial del SICA.*

En algunos países como Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá se han hecho estudios para buscar la posibilidad de extraer petróleo y gas natural si existieran reservas importantes. Sin embargo, por razones de índole económicas, políticas y de resistencia de la sociedad civil, no han fructificado ni han pasado más allá de los estudios técnicos y las discusiones políticas internas. El agua no se ha agregado a esa tabla porque merece un análisis propio y por aparte debido a su alto nivel de importancia al gozar de un rango de derecho humano. La seguridad hídrica debe ser una prioridad estratégica para los países del istmo para poder asegurar así no solo su soberanía, sino también la paz entre vecinos. Las guerras por el agua ya han llegado a otras partes del mundo y no en vano académicos del mundo entero han empezado a llamar este valioso recurso el oro azul de la época.



**Tabla 3.**  
Disponibilidad Hídrica y Cantidad de Habitantes en Centroamérica y Panamá.

País	Disponibilidad Hídrica	Cantidad de Habitantes
Guatemala	93 338 millones de m3	17,4 millones de habitantes.
Honduras	87 653 millones de m3	9,9 millones de habitantes.
El Salvador	17 971 millones de m3	6,5 millones de habitantes.
Nicaragua	El país cuenta con un potencial de 57.668,9 Mm3 de agua al año.	6,7 millones de habitantes.
Costa Rica	113 mil millones de m3	5,1 millones de habitantes.
Panamá	La escorrentía media anual es de 1764 mm, equivalente a 133.2 km3	4,3 millones de habitantes.

*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos sobre la situación de los recursos hídricos en Centroamérica del Global Water Partnership 2017.*



Con estos datos, se puede afirmar que la región es una evidente potencia hídrica, pero paradójicamente, una donde el acceso al recurso debido a su inadecuada gestión ya está causando estrés hídrico y conflictividad social a lo interno de los países. Entre los mayores retos hídricos que enfrenta la región tienen que ver con las consecuencias del colapso ambiental y la degradación climática, el aumento de la demanda del recurso para usos humanos no esenciales y la industria, el crecimiento urbanístico, la contaminación de mantos y reservas, el cambio de uso de suelos, entre otros no menos relevantes (GWP, 2017).

## Consideraciones Finales

Es evidente que además de las implicaciones para la seguridad nacional que incluye el tema del clima y las alteraciones a los ciclos naturales del planeta, existen retos relacionados a los recursos estratégicos, la dependencia hacia estos, su posible agotamiento y la relación con conflictos futuros. Las pandemias por su parte, como se ha demostrado en este trabajo, tienen relación también con los procesos de degradación del clima a los cuales el ser humano ha incidido negativamente, producto de las revoluciones industriales y el sistema económico global.

En otras palabras, como vienen planteando desde hace varias décadas destacados autores: hay un desajuste entre la política y el orden natural que ni los economistas, ni los científicos, ni los ejecutivos de las corporaciones, ni los burócratas del gobierno comprenden del todo (Barnet, 1980).

Centroamérica ha sido una zona de amplia conflictividad social a la cual se suman los desafíos del colapso ambiental y las consecuencias de este. Esa conflictividad histórica deviene de la herencia colonial y llega hasta nuestros días, algunos de esos problemas son: la distribución de la tierra, explotación indiscriminada de recursos naturales considerados estratégicos, mala distribución de la riqueza y por ende, altas tasas de desigualdad y pobreza. A esto se suma una débil institucionalidad y pérdida de legitimidad de las estructuras de intermediación social clásicas, como partidos políticos, sindicatos, iglesias, entre otros. La pandemia y la guerra en Ucrania han venido a profundizar problemáticas que no han sido resueltas, sumado a ello, el impacto de fenómenos ambientales como huracanes, sequías y demás, relacionados con la degradación climática agravan la situación.

Entre las premisas a considerar para el estudio de la seguridad nacional y la conflictividad en la región caben destacar algunas de orden estructural:

- Existen diversos tipos de violencia que se transmiten partiendo de la base de la sociedad y llegando hasta su cúspide y viceversa: desde la familia hasta el Estado.
- Entre mayor desigualdad en la sociedad, más violencia y por lo tanto mayor conflictividad social.
- No se puede estudiar la conflictividad social si no se toman en cuenta variables sistémicas que interactúan con la totalidad de miembros de la sociedad y que ejercen directa o indirectamente una clara influencia en el comportamiento de los diversos actores sociales.
- Existe una clara relación entre producción de riqueza, acaparamiento de la tierra y mala distribución de ambas, con la violencia y la conflictividad en la sociedad. El poder juega un rol protagónico en todo esto.
- El conflicto es un hecho natural, estructural y permanente en el ser humano.
- El Imperio de la Ley y el Estado son los que tienen el monopolio de la violencia legal, pero siempre existirán manifestaciones de violencia que amenazan el poder, debido a la naturaleza y heterogeneidad de los intereses de los actores sociales.
- Centroamérica se encuentra en una encrucijada donde le ha llegado el momento de decidir si avanzar con justicia social, ambiental y digital, con una integración mayor, o retroceder y volver a épocas de graves conflictos internos y desigualdades.
- No es posible entender la situación delincencial del país si no se valora en toda su dimensión el fenómeno de la corrupción y el delito de cuello blanco. Construir confianza empieza por enviar señales de este tipo desde la institucionalidad a la ciudadanía.

Por otra parte, los recursos estratégicos, la energía y la tecnología son los tres pilares claves de la geopolítica en el siglo XXI, por ello se deben superar los viejos esquemas ideológicos de la Guerra Fría para hacer acercamientos más objetivos y puntuales a las amenazas para la seguridad nacional de un mundo en transición. Hoy, la competencia por recursos y mercados en nombre del progreso es lo que nos está conduciendo a agravar el colapso eco-social, así como acelerando las posibilidades de conflictos internos y entre países.

De ahí la importancia de comprender a la región considerando todos los factores de orden estratégicos y tácticos en una visión crítica, científica y sistémica. Esto sin duda adecuará la forma en que las instituciones responden a las necesidades de las personas y a las nuevas dinámicas del orden social predominante. Ese es un paso esencial para construir confianza entre ciudadanía y gobierno, así como entre países vecinos.

De cara a esta realidad objetiva, es menester que los países de la región cuenten con Institutos de Estudios Estratégicos, de carácter científico, que se encargue de llevarles el pulso a la coyuntura geopolítica y a las relaciones internacionales, con el fin de que pueda servir de apoyo a los gobiernos de turno para que conozcan la realidad inmediata del mundo, así como para establecer una política exterior acertada, inteligente y protagónica, poniendo como prioridad al país y su seguridad.

Esto permitiría tener una claridad sistémica con respecto al mundo del siglo XXI, sus volátiles cambios, transformaciones y grandes tendencias geopolíticas, geoeconómicas y por ende geoestratégicas, que puedan afectar de una u otra manera al istmo centroamericano y el Caribe.

La degradación del clima exige pensar en la seguridad energética y alimentaria de las naciones, como se mostró en este artículo, recursos agotables como el agua, necesarios para la vida pasan a ser blanco de potenciales focos de conflictividad.

Desde la segunda mitad del siglo XX hasta la fecha, la tendencia a la militarización y a la lucha por la apropiación de los recursos naturales considerados como estratégicos, se ha venido incrementando de forma exponencial. La importancia decisiva del agua para la sobrevivencia del ser humano y la economía mundial, son puntos claves para comprender el afán y la competencia de las grandes potencias y países con estrés hídrico, por alcanzar el control y resguardo de este tan preciado bien (Ramírez Nuñez, 2015).

El especialista norteamericano Michael Klare, sostiene que al igual que ocurre con el petróleo, la mejor manera de valorar la dinámica de los conflictos por el agua es examinar la intersección de los factores políticos, económicos y militares en los escenarios principales de posibles enfrentamientos futuros. La nueva disposición jerárquica mundial, dividida entre países con déficit de fuentes de recursos naturales estratégicos y otros con excedente, deja a los Estados en situaciones políticas de vulnerabilidad por un lado y superioridad por el otro (Klare, 2008).

Las herramientas como la prospectiva estratégica y la construcción de escenarios futuros son indispensables para la planificación en el área de la seguridad nacional. Crear escenarios con información certera, actualizada y teniendo en cuenta las prioridades nacionales para la toma de decisiones es parte de ese proceso para anticiparse a las eventualidades y prevenir riesgos que pueden presentarse en el marco de los nuevos contextos globales. Para elaborar escenarios necesitamos partir de un análisis previo de la situación concreta o la crisis a enfrentar, mientras que realizar un escaneo amplio y transdisciplinario de tendencias e incertidumbres va de la mano con el objetivo de reducir éstas al máximo.

Además, hay que diseñar tácticas operativas para atender cada escenario, así como crear planes de contingencia por si algo se sale del plan inicial en alguna de las fases. Lo importante es entender realidades complejas para saber gestionarlas.



También es necesario hacerse preguntas importantes como: ¿qué se requiere?, ¿para qué se requiere?, ¿con qué recursos se cuenta y articulados de qué manera?, ¿qué es lo posible, lo deseable y lo improbable?, para tener aún más clara la estrategia a seguir, así como los objetivos superiores a alcanzar.

Respecto al plano de la política internacional y la lucha por los recursos, varios políticos y académicos han venido desarrollando la doctrina del No Alineamiento Activo, la cual pretende que América Latina en general se piense en conjunto para que de esta manera pueda dejar la marginalidad en el Sistema Internacional y, por el contrario, pueda recuperar un rol protagónico en ese nuevo entorno multipolar, con una voz fuerte como parte de un polo civilizatorio independiente.

Esto pasa por lo que Juan Gabriel Tokatlán denomina una diplomacia de equidistancia, o sea, una donde los países de la región se encuentren diplomáticamente a la misma distancia tanto de una potencia como de otra, sin necesidad de tomar partido en las disputas geopolíticas de estas en el mundo ni casándose con ninguna, ya que a mediano y largo plazo no es algo que pueda beneficiar a ningún país de la región. Por esta razón advierte el analista brasileño Oliver Stuenkel, que los países latinoamericanos deben abstenerse de trasladar la lucha ideológica entre EEUU y China a la política interna, la pugna ideológica entre potencias no debe llevarse a la lucha política interna (Ominami, Heine, & Fortin, 2021).

El sistema de vida actual de la especie humana, de crecimiento desmedido y sin ningún tipo de cuidado del medio ambiente (en el fondo a pesar de que se hacen múltiple cantidad en esfuerzos en la vía correcta, aún no se logra un cambio sustancial que detenga la debacle global) basado en la extracción de fósiles, explotación irracional de la biodiversidad y rituales tan negativos como el consumismo, están conduciendo la vida a puntos de no retorno muy peligrosos.

El ser humano ha pasado a ser una fuerza geológica con capacidad de afectar todo el funcionamiento de los ciclos naturales del planeta. Hoy es difícil visualizar una articulación real y razonable entre conceptos como desarrollo, humanismo, ecología y espiritualidad. Por ello la seguridad nacional debe pensarse dentro de esta vorágine de eventos y pensarse como parte integral de un todo donde la participación de la ciudadanía y su integración activa en estos esfuerzos es crucial para las décadas venideras.

## Referencias Bibliográficas

Barnet, R. J. (1980). *The Lean Years: Politics in the Age of Scarcity*. New York: Simon And Schuster.

Beck, U. (2008). *La Sociedad del Riesgo Mundial: En Busca de la Seguridad Perdida*. Barcelona: Paidós.

Chakrabarty, D. (2021). *The Climate of History in a Planetary Age*. Chicago: University of Chicago Press.

Chul-Han, B. (9 de Agosto de 2022). Putin es el político que más filosofía ha leído. *Heraldo*.

Defensa, D. d. (2021). *Department of Defense Climate Risk Analysis. Report Submitted to National Security Council*. Estados Unidos. Documento en pdf.

GWP. (2017). *La Situación de los Recursos Hídricos en Centroamérica: hacia una Gestión Integrada*. Global Water Partnership Central America.

García Tasich, S. (11 de abril de 2017). *Recursos Naturales Estratégicos*. España: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento en pdf.

Grevi, G. (Junio de 2009). *The Interpolar World: a New Scenario*. Occasional Paper (79), 1-44.

KAS. (2022). *Desorden mundial: ¿Pospandemia y transición?* (M. Aroca Acosta, E. Pastrana Vuelvas, S. Reith, & E. Velosa, Edits.) Bogotá.

## Referencias Bibliográficas

- Barnet, R. J. (1980). *The Lean Years: Politics in the Age of Scarcity*. New York: Simon And Schuster.
- Beck, U. (2008). *La Sociedad del Riesgo Mundial: En Busca de la Seguridad Perdida*. Barcelona: Paidós.
- Chakrabarty, D. (2021). *The Climate of History in a Planetary Age*. Chicago: University of Chicago Press.
- Chul-Han, B. (9 de Agosto de 2022). Putin es el político que más filosofía ha leído. *Heraldo*.
- Defensa, D. d. (2021). Department of Defense Climate Risk Analysis. Report Submitted to National Security Council. Estados Unidos. Documento en pdf.
- GWP. (2017). *La Situación de los Recursos Hídricos en Centroamérica: hacia una Gestión Integrada*. Global Water Partnership Central America.
- García Tasich, S. (11 de abril de 2017). Recursos Naturales Estratégicos. España: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento en pdf.
- Grevi, G. (Junio de 2009). *The Interpolar World: a New Scenario*. Occasional Paper (79), 1-44.
- KAS. (2022). *Desorden mundial: ¿Pospandemia y transición?* (M. Aroca Acosta, E. Pastrana Vuelvas, S. Reith, & E. Velosa, Edits.) Bogotá.
- Klare, M. T. (2008). *Planeta Sediento, Recursos Menguantes. Tendencias Urano*.
- Lacy-Niebla, M. (2021). El cambio climático y la pandemia de COVID-19. *Archivo Cardiológico de México*, 269-271.
- Mora Salas, M. (26 de Julio de 2020). *Hacia la Construcción de una Doctrina de Seguridad Nacional*. (M. R. Núñez, Entrevistador).
- Ominami, C., Heine, J., & Fortin, C. (Edits.). (2021). *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*. Catalonia.
- Ortega, A. (2020). *Coronavirus: tendencias y paisajes para el día después*. Obtenido de Real Instituto Elcano: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari41-2020-ortega-coronavirus-tendencias-y-paisajes-para-el-dia-despues.pdf>
- Ramirez Nuñez, M. (17 de Abril de 2015). La crisis internacional del agua: otra razón para la guerra. *CRHoy*.
- Reyes Konings, L. (julio-diciembre de 2010). La Conferencia de Bretton Woods. Estados Unidos y el dólar como Centro de la Economía Mundial. *Revista de Historia y Ciencias Sociales*, 18, 72-81.
- Svampa, M., & Viale, E. (2020). *El Colapso Ecológico ya Llegó: Una Brújula para Salir del (Mal) Desarrollo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- UNODC. (2012). *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- WEF. (2022). *The Global Risks Report 2022 17th Edition*. World Economic Forum.
- Zolo, D. (Diciembre de 2007). Ciudadanía y Globalización. *Análisis Político*, 20(61), 45-53.



### **Mauricio Ramírez Núñez**

Internacionalista graduado en la Universidad Internacional de las Américas (UIA) Costa Rica, Máster en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Cultura y Desarrollo por la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Posee estudios universitarios en el área de filosofía y pensamiento crítico contemporáneo. Acreditado como promotor oficial de los ODS por el Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Académico, consultor internacional, columnista e investigador con publicaciones nacionales e internacionales, experto en temas de geopolítica, diplomacia, relaciones internacionales y gestión pública. Se ha desempeñado como profesor en la Universidad Americana de Costa Rica (UAM) así como en la Universidad Internacional de las Américas (UIA), en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), el Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad del Gobierno de Guatemala (INEES), el Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala (INAP), y actualmente es el director de investigación de la Secretaría General de la FLACSO.



*Copyright (c) Mauricio Ramírez Núñez*



*Los errores remanentes son responsabilidad de los autores.*



# El impacto a la seguridad regional por la pandemia COVID-19, e instrumentos del Sistema Nacional de Seguridad con que cuenta el Estado de Guatemala para su neutralización

*Impact of Covid-19 pandemic on regional security and instruments of the National Security System accessible to guatemalan state for its neutralization*

Por: Oliver Alfonso González Quiroa







Fotografía propiedad de Ejército de Diario de Centroamérica



# El impacto a la seguridad regional por la pandemia COVID-19, e instrumentos del Sistema Nacional de Seguridad con que cuenta el Estado de Guatemala para su neutralización



## Licenciado

**Oliver Alfonso González Quiroa**

Jefe de Departamento de Asuntos de  
Seguridad Nacional

Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado -SIE-  
ogonzalez@sie.gob.gt

Recibido: 26-04-2022

Publicado: 15-12-2022

## Resumen

La pandemia Covid-19 presentó diferentes escenarios y desafíos a nivel mundial en temas de seguridad regional, evidenciando las debilidades y vulnerabilidades existentes en los países en vías de desarrollo. Este nuevo escenario, obligó a que los gobiernos redirigieran los esfuerzos de las fuerzas policiales y de Defensa para la activación de controles en prevención de los contagios a gran escala dentro de la población, así como, el apoyo al sistema de salud pública, orden público, control de fronteras y distribución de alimentos.

La pandemia continuará impactando en Guatemala mientras debilita las capacidades institucionales en prevención y control del delito afectando la seguridad de la nación. En contraparte, el Crimen Organizado Transnacional ha mostrado mejores capacidades para adaptarse a las circunstancias de la pandemia, implementando nuevas dinámicas en su logística, este fortalecimiento del crimen organizado presenta un impacto alto a la seguridad de la Nación.

## Palabras Clave

- Seguridad de la Nación
- Pandemia
- Crimen Organizado Transnacional
- COVID-19

## Abstract

The Covid-19 pandemic implied various scenarios and challenges worldwide in economic, social, political and security issues. It made evident the previous existing weaknesses and vulnerabilities in security issues in developing countries. This new scenario forced governments to redirect the efforts of the police and defense forces in order to implement mechanisms to prevent large scale infections within the population, as well as to support the public health system, public order, border control and food distribution.

The pandemic will continue to impact Guatemala as it weakens institutional capacities for crime prevention and control, affecting the national security. On the other hand, Transnational Organized Crime has shown better capacities to adapt to the pandemic conditions, implementing new dynamics in their logistics, this strengthening of organized crime has a high impact on national security.

## Key Words

- National Security
- Pandemic
- Transnational Organized Crime
- Covid-19



## Introducción

La Seguridad de la Nación es la disposición del Estado de proteger los intereses nacionales a través de lineamientos estratégicos, políticos y funcionales que permiten garantizar la independencia, soberanía y los derechos fundamentales de la población. Durante la crisis sanitaria provocada por la pandemia COVID-19, a nivel mundial se presentaron diferentes escenarios y desafíos en materia de seguridad. Se evidenciaron también las debilidades y vulnerabilidades existentes en temas de seguridad.

De acuerdo a su nivel de impacto cada país estableció sus protocolos de actuación, con el objetivo de brindar la protección necesaria a la población y su territorio.

En el siguiente artículo, se analizará el impacto de la pandemia a la seguridad de la región, reflexionando con un enfoque descriptivo, el cual permitirá contextualizar las acciones realizadas a nivel regional para la protección de los Estados. Finalmente, se expondrán los instrumentos con los que cuenta el Estado de Guatemala en materia de seguridad nacional y la prevención de amenazas naturales y antropogénicas.

## Desarrollo del Estudio

El objetivo principal del artículo se centra en analizar el impacto de la pandemia en la seguridad nacional, se evaluará el desarrollo de los sucesos mediante documentación tanto nacional como internacional en relación a la dinámica de la pandemia, y las respuestas de algunos países en asuntos de seguridad nacional.

Para determinar lo anterior, se utiliza el método mixto de investigación "Los métodos mixtos representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos" (Hernandez Sampieri., 2010, P. 546).

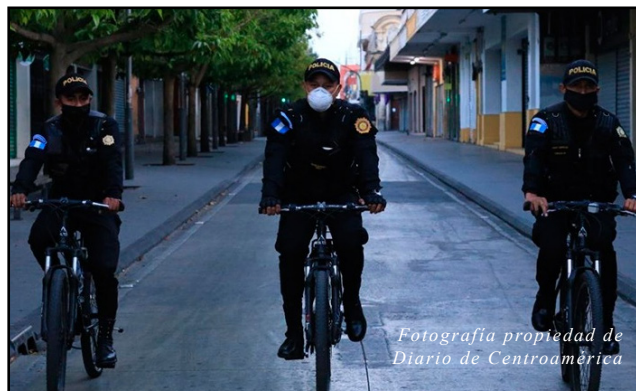
Se analizarán los datos de distintas fuentes de información y estadísticas tomados de algunos países de América Latina, utilizando como herramienta, el estudio descriptivo.

Se procesará y analizará información a fin de obtener una narrativa de las acciones o medidas en temas de seguridad nacional que se implementaron en el inicio de la pandemia en busca de reducir el contagio y el impacto del Covid-19 en la población.

En Paralelo, se hará referencia de la dinámica implementada por el Crimen Organizado Transnacional -COT-, en el inicio y transcurso de la pandemia, para redirigir y diversificar sus operaciones, en especial en temas de narcotráfico, trata de personas, delitos informáticos, y su relación durante la pandemia.

Adicionalmente, se analizará la migración irregular antes y durante la pandemia como otro de los escenarios de impacto para la seguridad nacional.

A nivel nacional, se contextualizarán los instrumentos con los que cuenta el Estado de Guatemala en materia de seguridad nacional y la prevención de amenazas naturales y antropogénicas, para prevenir y minimizar el impacto de la pandemia en la seguridad nacional.



## Resultados del Estudio

La pandemia mundial SARS-CoV-2 o -Covid-19-, se reportó por primera vez en la ciudad de Wuhan, China, el 31 de diciembre de 2019, siendo catalogada como una enfermedad infecciosa y de fácil contagio, lo que dio como resultado una rápida propagación a los continentes de África, Europa y América. Por tanto, fue declarada como pandemia en marzo del año 2020 por la Organización Mundial de la Salud -OMS-. (OMS, 2020). Esta situación, provocó un nuevo escenario a nivel mundial, afectando de distinta manera a los Estados y provocando efectos inmediatos en la sociedad y la economía.

Este nuevo panorama, obligó a que las fuerzas policiales y de Defensa redirigieran sus recursos y esfuerzos a la activación de controles para evitar los contagios a gran escala dentro de la población, así como, el apoyo al sistema de salud pública, orden público, control de fronteras y distribución de alimentos.

En América Latina, en distintos momentos durante los años 2020 y 2021, las fuerzas de seguridad y Defensa brindaron el apoyo para dar cumplimiento a cuarentenas, restricciones de movilidad, controles estrictos en espacios públicos, protección fronteriza y estados de prevención, entre otros.

Asimismo, a nivel mundial se evidenciaron las debilidades y vulnerabilidades existentes en los sistemas de salud, pero principalmente en la protección de la población. Esta situación permitió que grupos de Crimen Organizado Transnacional -COT-, dieran un paso al frente en la protección de la población derivado de la ausencia del Estado.

La *British Broadcasting Corporation*, -BBC- por medio de un reportaje, (BBC, 2020). Evidenció que en México el cartel de narcotráfico Sinaloa, aprovechó la crisis del coronavirus para impulsar lo que se denominó como «narco-filantropía»,

brindo apoyo a las personas repartiendo bolsas con víveres en las zonas más golpeadas en temas económicos y de salud, en busca de ganar territorio y voluntades dentro de la población.

Debido a las restricciones sociales y cierre de negocios no esenciales a nivel mundial, la tecnología jugó un papel fundamental en el inicio de la pandemia, mediante el uso de herramientas y plataformas tecnológicas. Esto fue aprovechado por grupos criminales para incrementar y diversificar los delitos informáticos.

### 1. Uso de las fuerzas de orden público y fuerzas armadas durante la pandemia.

En América Latina se registró el primer caso de Covid-19 el 26 de febrero del 2020 en Brasil, mientras que Haití se convirtió el 19 de marzo del mismo año en el último país latinoamericano en confirmar contagios de Covid-19.

En este sentido, conforme continuó expandiéndose la pandemia, los países de la región ante la situación de crisis buscaron mecanismos para contrarrestar la urgencia sanitaria y reducir los contagios, haciendo uso de diferentes disposiciones según su legislación.

En tal sentido, y como medidas de seguridad para proteger la vida y la salud de la población se establecieron cuarentenas, restricciones de movilidad, controles estrictos en espacios públicos y cierre de fronteras; siendo fundamental el apoyo de las fuerzas de orden público y fuerzas armadas para mantener el control.

A inicios de la pandemia, las fuerzas de orden público fueron las encargadas del control y la aplicación correcta en cuanto a las medidas de prevención y control establecidas por los gobiernos para mantener el orden público, así como el respeto a los Derechos Humanos. De igual forma, los esfuerzos se dirigieron con especial ahínco a la prevención de nuevas actividades ilegales o la intención de cometerlas, surgidas a raíz de la crisis de la pandemia.



Del mismo modo, el despliegue de las Fuerzas Armadas fue fundamental en la atención de la pandemia, proporcionando asistencia y apoyo logístico en la distribución y traslado de dispositivos o insumos médicos, así como, instalación de hospitales de campaña.

En algunos países, y ante un contexto de escasez global derivado de la crisis mundial, también fueron utilizados para el apoyo en la fabricación de equipo de protección personal (uniformes médicos, botas, camas de hospitales y mascarilla protectoras).

Con respecto al cierre de las fronteras en la región durante la pandemia, el Dr. Evan Ellis establece “Para mantener la misión militar tradicional de defensa territorial, las fuerzas armadas de la región desempeñaron una función clave en el sellado de fronteras” (Ellis, 2020). La misión de defensa territorial representó un papel determinante en la protección de las fronteras marítimas y terrestres, incluidos la protección de los cruces fronterizos ilegales fluviales y terrestres, como medidas para limitar el ingreso de ilícitos, migración irregular y disminuir el riesgo de contagios por Covid-19.

## 2. Crimen Organizado Transnacional -COT- y su dinámica a inicios de la pandemia.

La pandemia también generó un impacto dentro de estructuras del crimen organizado transnacional a nivel mundial. Las acciones o medidas impuestas como respuesta de los gobiernos para mitigar la propagación masiva de la pandemia, provocaron una interrupción momentánea en las operaciones ilícitas de estos grupos criminales.

Estos grupos delictivos se vieron afectados principalmente en temas como: el abastecimiento, la producción, el financiamiento, la distribución, el transporte y puntos de venta (drogas, armas, personas y contrabando).

## I. Narcotráfico

Debido a los cierres de fronteras y mayor control del tránsito vehicular y transporte marítimo a nivel mundial, el narcotráfico mostró un impacto leve a sus redes de distribución, además, considerando que el tráfico de drogas precisa en gran manera del comercio lícito para ocultar sus actividades, presentó un impacto en mayor proporción en su cadena de suministros y de producción durante el comienzo de las restricciones de cierres fronterizos derivados de la pandemia. En ese momento, la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito –UNODC-, afirmó que “Algunas cadenas de suministro de drogas han sido interrumpidas y los traficantes están buscando rutas alternativas, incluidas las marítimas, dependiendo de la mercancía”. (UNODC, 2020)

Con respecto a la producción de cocaína, esta disminuyó en países como Colombia debido a escasez de insumos como la gasolina de contrabando que ingresa desde Venezuela, siendo químico precursor esencial para procesar la hoja de coca.

Asimismo, las restricciones en el comercio internacional disminuyeron los suministros de precursores vitales para la fabricación de heroína y drogas sintéticas, provenientes principalmente de China. Sin embargo, la capacidad de adaptación y de superar las circunstancias durante los inicios de la pandemia, llevaron a los traficantes a adaptarse a una nueva dinámica de tráfico de drogas.

La fundación InSight Crime publicó en su informe GameChangers 2020: El surgimiento de la autopista de la cocaína en Centroamérica” (InSight, 2020). En la cual realizó un análisis de las rutas de narcotráfico en Centroamérica durante el 2020, evidenciando que durante la pandemia el narcotráfico continuó alimentando la región de cocaína por aire, mar y tierra. Resaltando que, las rutas terrestres ocuparon un lugar central en la logística de distribución de drogas.

**Figura 1.**

Identificación de rutas del corredor de narcotráfico en Centroamérica en el 2020. Elaborado por InSight Crime.



*Fuente: InSight Crime, informe "GameChangers 2020"*

Asimismo, los cárteles mexicanos, se vieron afectados debido a escasez de suministros originarios principalmente de China para la fabricación de drogas sintéticas, siendo los cárteles mexicanos los principales traficantes y distribuidores de metanfetamina y fentanilo hacia EE.UU.

Por otra parte, los cárteles más influyentes del narcotráfico en México, modificaron su dinámica en busca de ganar territorio y voluntades dentro de la población, ayudando a comunidades afectadas por la pandemia. De esta forma, lograron ocupar el vacío dejado por el gobierno mexicano durante la pandemia. "Líderes del narcotráfico giraron instrucciones para la construcciones de hospitales, repartir artículos de consumo diario, botiquines de ayuda por Covid-19, asistencia humanitaria y toque de queda" (Monroy, 2021).

## II. Trata de Personas

La pandemia también ha impactado en las víctimas de trata de personas, especialmente en niños, mujeres y migrantes. Los grupos de crimen organizado transnacional dedicados a la trata de personas se adaptaron de forma rápida a las circunstancias de la pandemia.

Pese a las restricciones impuestas por los gobiernos (cierre de fronteras, cuarentenas y restricciones de movilidad), adecuaron su dinámica a la nueva normalidad impuesta por el Covid-19.

La Organización de Naciones Unidas comunicó que " Las medidas para frenar la propagación del virus aumentaron el riesgo de trata para las personas en situaciones vulnerables, expusieron a las víctimas a una mayor explotación y limitaron el acceso a los servicios esenciales para los sobrevivientes" (ONU, Noticias ONU, 2021). Las medidas de confinamiento durante la pandemia provocaron un reclutamiento por parte de grupos delictivos de trata de personas en áreas locales y en plataformas en línea.

En ese sentido, los grupos criminales modificaron su mecánica para la captación de víctimas valiéndose del consumo masivo de internet y redes sociales, derivados de la cantidad de tiempo invertido en el uso de plataformas en línea por parte de adultos y niños durante el confinamiento.

Asimismo, debido a las medidas para controlar la propagación de la pandemia, se cerraron negocios como: bares, clubes y salones de masajes, los cuales funcionan como fachada para ocultar la explotación sexual. Los grupos criminales con el objetivo de satisfacer la demanda adecuaron sus actividades ilícitas trasladándolas a casas y apartamentos privados para continuar con las actividades de explotación de adultos y niños de forma clandestina.

La Organización de Naciones Unidas, publicó en julio del 2020 el informe «Guía para abordar las tendencias emergentes de la trata de personas y sus consecuencias por la pandemia de COVID-19», en el cual, con base a una encuesta global de sobrevivientes de la trata de personas de más de 100 países lograron recopilar información para proporcionar una guía para prevenir y combatir la trata de seres humanos.

Dentro de los resultados obtenidos en el informe indicaron que: *"La pandemia de Covid-19 está exacerbando las vulnerabilidades de las y los niños a la trata debido al cierre de escuelas, el aumento de la violencia en el ámbito doméstico y la inseguridad económica del hogar, así como el mayor tiempo que las y los niños pasan en línea"* (ONU, UN WOMEN, 2020).

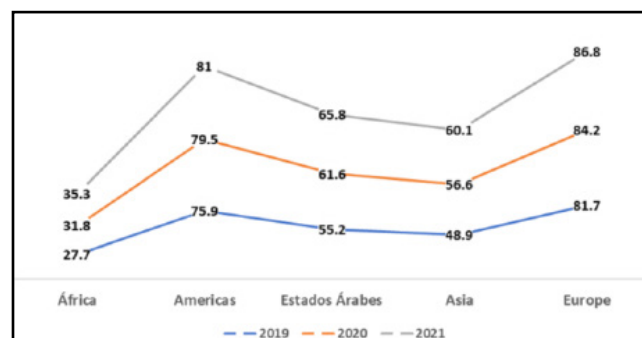
### III. Delitos Informáticos

Los gobiernos en busca de reducir los contagios de Covid-19 tomaron medidas como: aislamiento social, cierre de empresas y comercios no esenciales. Esto obligó a que las personas tuvieran que adaptarse de una forma rápida al nuevo contexto traído por la pandemia, para continuar generando ingresos y servicios, apoyándose con las tecnologías de la información y la comunicación -Tics-, como una herramienta para mitigar los daños colaterales económicos que dejaba la pandemia.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones –UIT-, publicó su informe «Midiendo el desarrollo digital hechos y cifras 2021», (UIT, 2021). En la cual realizan un estudio sobre el incremento del uso de la banda ancha a nivel mundial.

**Figura 2.**

Comparativo del uso del internet por cada 100000 mil habitantes por regiones del 2019 al 2021.



Fuente: Elaboración propia con datos de UIT.

Como se puede evidenciar en la Figura 2. en el Continente Americano en el año 2020 se registró un incremento en el uso las tecnologías de la información y la comunicación -Tics-, con una tasa de 79.5 a diferencia del año anterior que registró una tasa de 75.9.

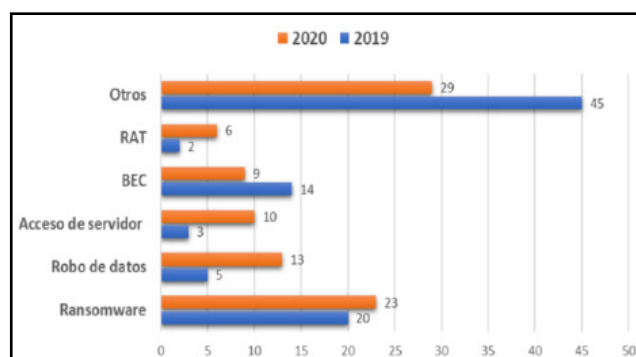
Por lo anterior, durante la pandemia uno de los delitos emergentes fue el Ciberdelito o delitos informáticos. Los grupos delictivos se adaptaron rápidamente a la nueva dinámica, observando la vulnerabilidad que presentaban las plataformas informáticas que emergían, aprovechando la clandestinidad incrementaron los ataques cibernéticos de fraude, phishing y ciberbullying, entre otros.

La International Business Machines Corporation -IBM- publicó el informe «X-Force Índice de inteligencia de amenazas 2021», (IBM, 2021). En el cual evalúan el panorama de las ciberamenazas, la evolución de la amenaza, su riesgo asociado y la manera de priorizar los esfuerzos de ciberseguridad.

Identificando que durante el año 2020 se registró un aumento en los ataques cibernéticos (ver figura 3). El informe evidenció que en América Latina se registró un incremento de 4% de ciberataques en comparación al año 2019.

**Figura 3.**

Principales tendencias de ataques y comparativo por porcentajes de 2019 y 2020.



Fuente: Elaboración propia con datos de IBM.

Durante la pandemia los grupos delictivos dedicados a la trata de personas estuvieron muy ligados a los delitos informáticos, aprovechando el ciberespacio para obtener víctimas y la promoción de servicios. Esto debido al incremento del uso de plataformas informáticas.

Asimismo, han aprovechado la situación de vulnerabilidad de las personas para lograr una mayor captación, especialmente de mujeres que se han quedado sin empleo o sin posibilidades de generar ingresos durante la pandemia.

#### IV. Migración Irregular

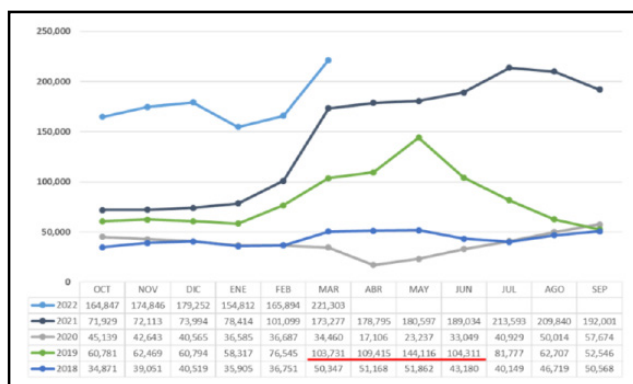
El fenómeno de la migración irregular a nivel mundial, es una situación que ha existido durante muchos años. La pobreza, la degradación del medio ambiente y la presencia de la delincuencia organizada transnacional en los países de origen, motivan a las personas a migrar en busca de nuevas oportunidades de progreso o de aspiración a una mejor vida, desplazándose fuera del margen de la ley, reglamentos o acuerdos internacionales.

En América Latina, el destino de la migración irregular ha sido por décadas hacia EE.UU. El Departamento de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU. en el año fiscal 2018, registró 521,090 detenciones de migrantes irregulares de distintas nacionalidades reportado por la patrulla fronteriza en la frontera Suroeste de ese país, mientras que en el año fiscal 2019. Registró 977,509 detenciones presentando un incremento del 87%. (CBP EE.UU., 2022). Cabe resaltar que el año fiscal corresponde de octubre a septiembre del siguiente año.



**Figura 4.**

Comparativo de detenciones fronterizas de migrantes irregulares en la frontera Suroeste de EE.UU. por años fiscal de OCT2018 a MAR2022



Fuente: Elaboración propia con datos de CBP, de EE.UU.

Como se puede observar en la figura 4, las detenciones de migración irregular reportadas por la Patrulla de Control Fronterizo de EE.UU., registró un incremento en el año fiscal 2019, mostrando mayor incidencia a partir de marzo 2020.

La migración irregular ha sido constante incluso durante los momentos más fuertes de la pandemia, sin embargo, durante el año fiscal 2020, se evidenció una disminución en comparación a los años anteriores. A partir de febrero del año fiscal 2021. Se ha registrado un repunte en las detenciones de migrantes que intentan cruzar la frontera de EE.UU., por lo que se puede establecer que la pandemia no ha frenado la migración irregular.

Asimismo, Guatemala por su geografía es un puente natural de la migración irregular que pretende continuar su ruta hacia Norte América. Por el territorio guatemalteco cruzan migrantes regionales, así como extra continentales quienes ingresan a América principalmente por Brasil, para continuar su ruta hacia el norte del continente. Por lo tanto, se infiere que el flujo migratorio antes descrito transita por el territorio de Guatemala, convirtiéndose en una amenaza a la seguridad.



### 3. Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad

El Decreto Número 18-2008 del Congreso de la República de Guatemala da vida a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

*"La presente ley tienen por objeto establecer las normas jurídicas de carácter orgánico y funcional necesarias para la realización coordinada de las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia por parte del Estado de Guatemala, para que en forma integrada, sistematizada, eficiente y eficaz esté en capacidad de anticipar y dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas y vulnerabilidades, a fin de estar preparado para prevenirlos, enfrentarlos y contrarrestarlos en observancia de la Constitución Política de la República, el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por Guatemala" (LMSNS, 2008, art.1)*

La **Seguridad de la Nación** se define de conformidad con el Artículo 2 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad como *"...El conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su independencia, soberanía e integridad..."* por lo tanto, es la capacidad del Estado de proteger los intereses nacionales, de conformidad con la *"Constitución Política de la República de Guatemala, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos"*.

#### I. Sistema Nacional de Seguridad -SNS-

En Guatemala la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, establece en el artículo 3. que el Sistema Nacional de Seguridad -SNS-, es un marco institucional, instrumental y funcional del que dispone el Estado, con el cual podrá hacer frente a los desafíos en el ámbito de seguridad interior y exterior, mediante la coordinación interinstitucional al más alto nivel.

Dentro de su finalidad establece el fortalecimiento de las instituciones del Estado, así como, la prevención de los riesgos, el control de las amenazas y la reducción de las vulnerabilidades, que afecten la seguridad y defensa de la Nación.

**Figura 5.**  
Integrantes del Sistema Nacional de Seguridad.



*Fuente: Elaboración propia con datos artículo 7. LMSNS, 2008.*

Asimismo, el Sistema Nacional de Seguridad actúan bajo la responsabilidad del Presidente de la República en los siguientes ámbitos de seguridad:

Seguridad Interior, por conducto del Ministerio de Gobernación;

Seguridad Exterior, por conducto de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de la Defensa Nacional;

Inteligencia de Estado, por conducto del Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado; y,

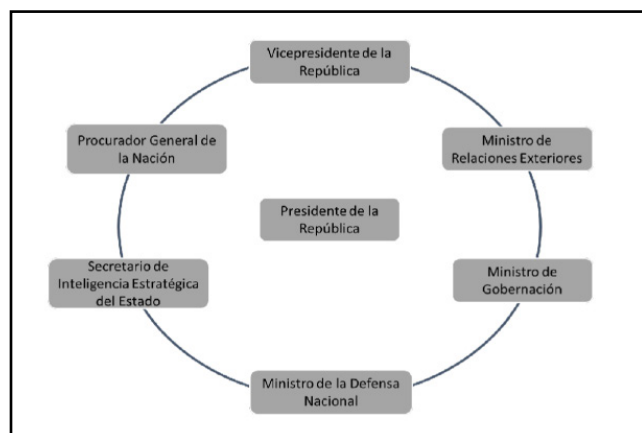
Gestión de riesgos y defensa civil, por conducto de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.

Para cumplir los objetivos, el Sistema Nacional de Seguridad, se coordinará a través del Consejo Nacional de Seguridad, para establecer las acciones al más alto nivel político en materia de Seguridad de la Nación.

## II. Consejo Nacional de Seguridad

Se crea el Consejo Nacional de Seguridad con carácter permanente, siendo el responsable de coordinar como máxima autoridad del Sistema Nacional de Seguridad, también, define políticas y estrategias, y asesora al Presidente de la República en la toma de decisiones en materia de seguridad, asimismo, tiene la facultad de transformarse en Comité de Crisis.

**Figura 6.**  
Integración del Consejo Nacional de Seguridad.



*Fuente: Elaboración propia con datos artículo 9. LMSNS, 2008.*

## III. Instrumentos de Seguridad de la Nación

Son documentos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad, están constituidos en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Asimismo, ordenan e integran las acciones a ser desarrolladas por los componentes del Sistema Nacional de Seguridad para lograr los objetivos de Seguridad de la Nación, en conjunto dan forma a la estrategia de Seguridad de la Nación.

### a) Política Nacional de Seguridad

Conjunto de lineamientos que definen los cursos de acción diseñados para prevenir y contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones, atendiendo integralmente la Seguridad de la Nación.

### b) Agenda Estratégica de Seguridad

Este instrumento permite optimizar la capacidad de respuesta del Sistema Nacional de Seguridad y establece la relevancia temática de la Seguridad de la Nación con base en las prioridades nacionales del Estado. Constituye la base metodológica para definir programas y proyectos en el ámbito integral de la seguridad.

### c) Agenda de Riesgos y Amenazas

Es una lista actualizada de temas producto de un análisis permanente, que permite identificar los riesgos, Amenazas y vulnerabilidades a la seguridad del Estado. Es un instrumento generado por el Sistema de Inteligencia, que tiene como finalidad la prevención y la alerta oportuna. Asimismo, representa los cimientos para la formulación de acciones estratégicas con el propósito de alcanzar la seguridad de la Nación.

### d) Plan Estratégico de Seguridad

Este instrumento contiene la misión, las acciones claves, las estrategias y los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad, con base a la Política Nacional de Seguridad, la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación y la Agenda de Riesgos y Amenazas. Este instrumento define la responsabilidad y los tiempos específicos, como elementos indispensables para lograr los objetivos establecidos dentro de la calidad de las instituciones del Estado.

## Discusión de Resultados

La pandemia ha sido una amenaza global y transnacional que ha afectado en temas económicos, sociales, políticos y de seguridad, con mayor medida a los países con menos recursos y limitadas capacidades de respuesta sanitaria, transformándose en una nueva amenaza para la seguridad del país. De igual forma ha impactado en la convivencia social y la calidad de vida de las personas, pero sobre todo en los grupos de población más vulnerables como niños y mujeres.

Las medidas sanitarias que se han establecido a causa de la pandemia Covid-19 para prevenir contagios masivos, generó reacciones en algunos grupos de pobladores realizando manifestaciones, bloqueos de rutas, incumplimiento de medidas y lograron romper los cordones sanitarios.

En cuanto a las amenazas a la seguridad ya existentes como grupos dedicados al narcotráfico, trata de personas y delitos informáticos, lograron implementar nuevas estrategias para contrarrestar los efectos de la pandemia y poder continuar con sus actividades ilícitas.

A diferencia de lo que se preveía en cuanto a la disminución de las acciones del crimen organizado transnacional derivado de la crisis generada por el Covid-19, los cierres de fronteras y el tráfico aéreo, estos incluso mejoraron sus capacidades con métodos alternativos de transporte y entregas como paquetes postales, repartidores a domicilio y empresas de transportes exprés, entre otros.

Asimismo, aprovecharon la crisis para ganar consenso social y adeptos, convirtiéndose en una alternativa asistencial en la ausencia del Estado.

Las organizaciones criminales brindaron apoyo a las familias y comunidades afectadas por la pandemia, entregando productos de consumo diario y primera necesidad, además, de otorgar préstamos con intereses bajos.

Por tanto, el crimen organizado transnacional ha sabido aprovechar los momentos de crisis durante la pandemia para fungir en muchos lugares como “defensores” de la población, ante una creciente desigualdad y pobreza, ganando simpatía de las comunidades.

Otro factor a considerar son las consecuencias provocadas por las dificultades económicas de desempleo y cierre de negocios, lo que también fue aprovechado por las organizaciones criminales logrando la adquisición de empresas, tiendas, restaurantes y bares, entre otros.

Estas acciones permitirán que logren infiltrarse con mayor facilidad dentro de la economía lícita y continuar con el blanqueo de dinero e integrarse con mayor rapidez al sistema económico local.

Igualmente, los delincuentes informáticos incrementaron sus acciones de forma desproporcionada, logrando agenciarse de grandes cantidades de datos tanto financieros como personales a través de plataformas informáticas y redes sociales.

Asimismo, los grupos delictivos dedicados a trata de personas, desarrollaron métodos de cooptación de víctimas mediante las tecnologías de la información y la comunicación -Tics-, así también, incrementaron sus ganancias ilícitas diversificando sus métodos de distribución mediante sitios de internet.

Además, podemos observar en las estadísticas analizadas que, el fenómeno de la migración irregular continuó incluso durante los cierres de fronteras establecidos por los países para evitar la proliferación masiva de la pandemia. Esto se evidenció por el gran incremento de las detenciones de migrantes irregulares extra continentales y regionales en la frontera suroeste de EE.UU., a partir de octubre del año 2020.

Por otro lado, a nivel mundial los países están sufriendo un desgaste económico y político que también repercute en el tema de seguridad, disminuyendo las capacidades de las instituciones de seguridad y defensa. Estas condiciones afectan a la población en general.

Por lo anterior, en Guatemala el impacto de la pandemia en la Seguridad de la Nación podría manifestarse en la disminución de las capacidades institucionales en materia de seguridad, agudizando la vulneración a la soberanía, así como la integridad y los derechos fundamentales de la población.

Otro punto importante del impacto de la pandemia a la Seguridad de la Nación, es que se constituye en un freno para alcanzar los objetivos nacionales permanentes y los objetivos de gobierno, produciendo un retraso en el desarrollo del país.

Esto podría generar una crisis sociopolítica con impacto a nivel nacional, principalmente en las áreas en donde la pandemia ha generado mayores efectos negativos y en las que el crimen organizado transnacional haya alcanzado mayores capacidades.

Es posible que Guatemala logre disminuir los efectos de la pandemia a través del fortalecimiento de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad, promoviendo un trabajo enfocado a la seguridad integral, tomando en consideración todos los mecanismos e instrumentos de prevención de los riesgos y amenazas, así como las estrategias diseñadas con el objetivo de adaptarla a esa nueva normalidad producida por la pandemia y minimizar su impacto en la Seguridad de la Nación.

## Conclusiones

1. La Seguridad de la Nación se conforma de las políticas, principios, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad. Por lo tanto, los componentes técnicos y organizativos que interviene en la gestión y estrategia de seguridad son fundamentales para alcanzar los objetivos nacionales permanentes y los objetivos de gobierno.

2. En definitiva, el impacto de la pandemia a la Seguridad de la Nación en Guatemala, marcará una disminución en las capacidades institucionales en materia de seguridad. En contraste con el crimen organizado transnacional que se ha visto fortalecido en sus capacidades económicas y logísticas.

3. La Ley Marco de Sistema Nacional de Seguridad, marcó un avance para la seguridad integral en Guatemala, fortaleciendo la coordinación institucional mediante sus productos estratégicos en el ámbito de seguridad.

## Recomendaciones

Es importante evaluar y analizar las consecuencias no buscadas que se generaron derivadas de los programas y estrategias implementadas por parte de los Ministerios de Gobernación y de la Defensa Nacional durante la crisis sanitaria, con el objeto de coadyuvar a mejorar los protocolos de actuación y diseñar mejores capacidades de respuesta institucional alineados a mejorar la Seguridad de la Nación.

Los Ministerios de Gobernación y de la Defensa Nacional deben fortalecer la presencia, cada uno en su ámbito de competencia principalmente en las áreas en donde la pandemia ha impactado a mayor escala, y en las que la falta de presencia estatal genere actividades ilícitas o cooptación de la población por parte del crimen organizado transnacional.

El Estado de Guatemala debe fortalecer la cooperación interinstitucional que permita garantizar que los mecanismos con las que cuenta el Sistema Nacional de Seguridad bajo un marco institucional, instrumental y funcional que, permita anticipar y prever el impacto de la pandemia mediante la coordinación al más alto nivel, así como alcanzar los objetivos nacionales permanentes y los objetivos de gobierno.



## Referencias Bibliográficas

BBC. (10 de julio de 2020). Carteles en México se aprovechan de la crisis del coronavirus. La polémica ayuda del narco en México, pág. 2.

CBP EE.UU., A. y. (Abril de 2022). CBP. Obtenido de <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>

Ellis, D. E. (2020). Retos de las Fuerzas Armadas de Latinoamérica para reponder a la pandemia del COVID-19. Fuerza Aérea de EUA Continente Americano , 7.

Hernandez Sampieri., F. C. (2010, P. 546). Metodología de la investigación quinta edición. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.icmujeres.gob.mx%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F05%2FSampieri.Met.Inv.pdf&clen=21749390&chunk=true

IMB. (2021). X-Force Índice de inteligencia de amenazas . Nueva York: New Orchard Road.

LMSNS. (11 de marzo de 2008, art.1). 18-2008. Obtenido de Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fmingob.gob.gt%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F10%2F8.2-LEY-MARCO-DEL-SISTEMA-NACIONAL-DE-SEGURIDAD.pdf&clen=99388&chunk=true

Monroy, J. (26 de Diciembre de 2021). EL ECONOMISTA. Obtenido de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Carteles-usan-la-pandemia-para-reforzar-bases-20211226-0056.html>

OMS. (11 de 03 de 2020). Organización Mundial de la Salud. Obtenido de <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia#:~:text=La%20epidemia%20de%20COVID%2D19,un%20gran%20n%C3%BAmero%20de%20personas>.

ONU. (30 de Julio de 2020). UN WOMEN. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.unwomen.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FHeadquarters%2FAttachments%2FSections%2FLibrary%2FPublications%2F2020%2FGuidance-Addressing-emerging-human-trafficking-trends-

ONU. (8 de julio de 2021). Noticias ONU. Obtenido de <https://news.un.org/es/story/2021/07/1494092>

UIT. (2021). Midiendo el desarrollo digital hechos y cifras 2021. Ginebra: Published in Switzerland .

UNODOC. (2020). Coronavirus interrumpe las rutas de narcotráfico y genera una escasez de drogas . Washington D.C: Naciones Unidas.



**Oliver Alfonso González Quiroa**

Licenciado en Administración Pública, Facultad de Ciencia, Tecnología e Industria, Universidad Galileo, 2018. Pensum Cerrado de la Maestría en Seguridad de la Nación, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de San Carlos de Guatemala. Seis años de experiencia en análisis estratégico y seguridad.



*Copyright (c) Oliver Alfonso González Quiroa*



*Los errores remanentes son responsabilidad de los autores.*



# Retos de América Latina para la construcción de una política nacional de ciberseguridad: una apuesta a 2030

*Latin American challenges for the construction of a national cybersecurity policy: a bet to 2030*

Por: Juan Manuel Aguilar Antonio 





*Fotografía propiedad de Ejército de Red de Conocimiento sobre Seguridad Ciudadana*



# Retos de América Latina para la construcción de una política nacional de ciberseguridad: una apuesta a 2030



**Doctor en Ciencias Sociales**

**Juan Manuel Aguilar Antonio**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Universidad Nacional Autónoma de México

**Conferencista del INEES**

investigacionyposgrado@usjt.edu.mx

Recibido: 04-05-2022

Publicado: 15-12-2022

## Resumen

La investigación aborda los retos de América Latina para el desarrollo de una Estrategia Nacional de Ciberseguridad (ENCS) para el 2030, frente al contexto global de ciberseguridad. El fin es crear una serie de recomendaciones frente a las debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas de la región. El texto se compone de tres partes, en la primera se presentan una conceptualización de qué es el ciber poder desde el poder del Estado-Nación. En el segundo, se presenta el contexto de ciber amenazas de América Latina y analizan sus capacidades cibernéticas. En la tercera sección, se presenta un análisis prospectivo para la construcción de escenarios futuros a 2030. Por último, se presentan unas breves conclusiones y recomendaciones.

## Abstract

The research addresses the challenges of Latin America for the development of a National Cybersecurity Strategy (ENCS) for 2030, facing the global cybersecurity context. The purpose is to create a series of recommendations against the weaknesses, strengths, opportunities and threats of the region. The text is made up of three parts, in the first a conceptualization of what cyber power is from the power of the Nation-State is presented. In the second, the context of cyber threats in Latin America is presented and their cyber capabilities are analyzed. In the third section, a prospective analysis is presented for the construction of future scenarios to 2030. Finally, some brief conclusions and recommendations are presented.

## Palabras Clave

- Seguridad Cibernética
- Seguridad Nacional
- Ciberpoder
- Capacidades Cibernéticas

## Key Words

- Cybersecurity
- National security
- Cyber Power
- Cyber-capabilities

## Introducción

La ciberseguridad es una parte trascendental de la política de seguridad nacional frente a un contexto adverso y cambiante de amenazas al Estado-Nación. También, desde una óptica prospectiva, también son una amenaza y riesgo latente para evitar la consolidación del futuro deseado por parte de los gobiernos de los países del mundo y sus Fuerzas Armadas.

En la actualidad, cada vez más amplía la brecha que existe entre las naciones líderes en el desarrollo de una Estrategia Nacional de Ciberseguridad (ENCS) y quienes carecen de una. Entre los países que han priorizado el desarrollo de la Inteligencia Artificial, Computación Cuántica, Redes 5G, o procesamiento de Big Data, que en largo plazo marcaran una clara divergencia entre los actores que se benefician del ciberespacio y quienes estén al margen de él. La finalidad de este artículo es presentar una reflexión de dónde está situada América Latina en este contexto.

### Ciberpoder: comprensiones desde el neorrealismo, teoría de la guerra y constructivismo

La emergencia del ciberespacio como nuevo dominio de la seguridad internacional supone su comprensión como una fuente de riesgos, amenazas a la sobrevivencia y búsqueda del futuro deseado por parte de los del Estado-Nación. Sobre este enfoque, Joshep Nye (2010) creó el término de ciberpoder al que definió como: *"la habilidad de obtener resultados privilegiados, crear ventajas, o influenciar en eventos a través del uso de recursos electrónicos interconectados en el ciber dominio"*. Esta definición presenta al ciberespacio como una arena de interacción, pero también de control y manipulación, en que diversos actores pueden utilizar los recursos del internet y las TIC's a su disposición, para influir en la seguridad nacional, con el fin impactar en su estabilidad y/o modificar las condiciones de un gobierno.

En ese sentido, Sheldon (2012) expresa que el uso y aplicación del ciber poder está orientado en aspectos tácticos, técnicos y operacionales en el ciber dominio, lo cual, está influenciado por la creación de un objetivo estratégico por parte de los Estados-Nación, el cual se puede perseguir y tiene la función de manipular el contexto de un ambiente estratégico, para ganar algún tipo de superioridad por encima de los adversarios y degradar o limitar el desarrollo de capacidades de sus adversarios u oponentes, con lo cual el ciber poder es la suma de todos los efectos estratégicos generados por ciber operaciones en el mundo virtual.

Por su parte, Kuehl (2009) se refiere al concepto como: *"[el] centro de un conjunto nuevo de conceptos y doctrinas que son una palanca clave en el desarrollo y ejecución de política, ya sea contra el terrorismo, crecimiento económico o asuntos diplomáticos, etc."* Mientras que para Starr (2012) es: *"[un instrumento] que a medida que evoluciona tiene el potencial de mejorar cada una de las palancas del poder nacional [de un Estado], en especial el militar y el informático"*.

En ese sentido, se destaca que la escuela teórica del neorrealismo ha dado un peso importante al análisis del ciberespacio como nueva esfera para ejercer el poder del Estado-Nación. Esta discusión empieza en 2010 con la publicación del artículo *Cyber Power* de Joseph Nye, en el que este autor expresó que la emergencia del ciberespacio como campo para ejercer poder se asocia a un proceso de difusión de poder en el siglo XXI. Esta difusión tiene nexos con la posesión o manipulación de información por parte de gobiernos nacionales, a través del internet, que les permitan garantizar seguridad y prosperidad (Nye, 2010).

También, los rápidos y vertiginosos avances de las Tecnologías de la Información y la Operación (TIC's) y rápida reducción del costo del procesamiento y transmisión de información transformaron al ciberespacio en un nuevo dominio de protección para la soberanía, interés y seguridad nacional del Estado-Nación.

En este punto, es importante destacar que el análisis neorrealista resalta que el ciber poder no reemplaza al espacio geográfico y soberano de cada país. Sin embargo, acepta que éste es un régimen de componentes físicos y materiales que coexisten con el ejercicio del poder nacional y este debe ajustarse al control e influencia de la autoridad y leyes de los gobiernos de cada país (Choucri et al., 2013).

En este sentido, un elemento clave del neorrealismo es la consideración del papel vital de las empresas privadas, promotoras o creadores de software, como entidades de suma importancia para la consolidación de un régimen internacional de normas del internet, para salvaguardar la seguridad nacional.

### **Contexto de amenazas y capacidades cibernéticas de América Latina**

Desde comienzos de la segunda década del siglo XXI, América Latina es una región en la cual las amenazas provenientes de ciberespacio han mostrado cada vez mayor complejidad para la seguridad nacional. El análisis sobre esta situación se inaugura con el informe Tendencias en la seguridad cibernética en América Latina y el Caribe y respuestas de los gobiernos de la Organización de los Estados Americanos y Symantec (2014), que expresa que desde 2012 los ciberataques a entidades o sitios de internet públicos y privados han crecido a cifras anuales de más del 61% en la región.

También, países como Ecuador, Guatemala, Bolivia, Perú y Brasil estuvieron dentro de los diez principales países que con más afectaciones por malware durante los años de 2014 a 2016. A la par que Uruguay, Colombia y Chile se posicionaron con cifras de infección por malware por encima de la media global, situación que enmarcó a la región junto a Asia, con las tasas más altas de virus maliciosos a nivel global (Aguilar-Antonio, 2019). Asimismo, es importante mencionar que desde 2015 el uso del ciberespacio para realizar fraude bancario se ha transformado en un problema, dado que la OEA (2018) estima que el 92% de las entidades financieras han presentado un ciber ataque, con una tasa de éxito del 37%.

En esta sintonía Kaspersky Lab (2020) registró más de 746 mil ataques de malware diarios durante el 2020 en América Latina, lo que implica que se realizan 9 ciber ataques de malware cada segundo. A la par que se detectó que los tres principales países con mayor incidencia para el ciber crimen son Brasil (56.25%, del total de la región), México (22.81%) y Colombia (10.20%). Del mismo modo, se debe citar que del total de 62 millones de ataques detectados por Kaspersky en 2020, 66% se vinculaban a robo a entidades privadas y comerciales, mientras 34% restante se vinculaban a actividades criminales, hacktivismo y ataques a sistemas gubernamentales.

De esta forma, es necesario entender el contexto de capacidades cibernéticas de América Latina. Para esto, son de utilidad dos métricas internacionales que evalúan el nivel de desarrollo de los Estados-Nación, que son el Índice Nacional de Ciberseguridad o (National Cyber Security Index o NCSI en inglés), de la E- Governance Academy, y el Índice Global de Ciberseguridad (GCI por sus siglas en inglés), de la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Este ejercicio se realiza a razón de que cada medición presenta las áreas de oportunidad y de mejora de las legislaciones nacionales contra ciber crimen, ENCS y consolidación de Equipos de Respuesta de Emergencia Informática (CERT), con el fin de mejorar las ciber capacidades de los países evaluados para garantizar su seguridad nacional y perseguir los intereses de su política exterior.

En sí, tanto el GCI (2018) y el NCSI (2019) sirven para brindar un diagnóstico de los países del mundo en materia de ciberseguridad. Asimismo, sirven para mostrar las asimetrías y la brecha en el desarrollo de ciber capacidades entre regiones como América Latina, África y Medio Oriente, y países que han priorizado el desarrollo de la ciberseguridad como las naciones de la OTAN.

Sobre el NCSI (2019) es importante mencionar que evalúa la preparación de los países para prevenir ciber amenazas y gestionar ciber incidentes como un ataque servicios esenciales e infraestructura nacional crítica, a través de doce indicadores, concentrados en una ponderación global



que van del 0 al 100, que permiten tener un diagnóstico de las capacidades de ciber defensa de los países evaluados.

Por su parte, el GCI (2018) mide el grado de compromiso e importancia que los Estados-Nación han dado al tema de la ciberseguridad en el desarrollo de su política de seguridad nacional. Con base en los cinco ejes de la Agenda Global de Ciberseguridad (AGCS), establecida por la ITU en 2007, vinculados a tres objetivos: 1) tipo, nivel y evolución a lo largo del tiempo del compromiso con la ciberseguridad, 2) progreso y seguimiento en el grado compromiso con la ciberseguridad desde una perspectiva global y regional, y 3) la división del compromiso de seguridad cibernética o la diferencia entre países en términos de su nivel de participación en iniciativas de ciberseguridad.

Por último, hay que aclarar que el GCI (2018) evalúa a 194 países y otorga una calificación que va del 0 al 100 por ciento, en la que cien representan el mayor compromiso con la AGCS, y 0 la ausencia total de compromiso.

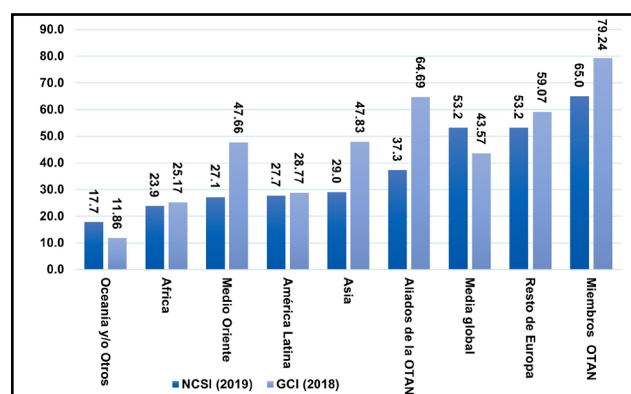
Para ubicar el papel del nivel de ciber capacidades en el que está ubicado América Latina respecto a otras regiones o conjunto de países del mundo, Aguilar-Antonio (2020) agrupó el total de naciones incluidas en el GCI (2018) y el NCSI (2019) en ocho diferentes grupos, que son: 1) Países de la OTAN, 2) Aliados de la OTAN, 3) Resto de Europa, 4) Asia, 5) Medio Oriente, 6) América Latina, 7) África y 8) Oceanía y otros. De cada conjunto se obtuvo el promedio del total de la calificación asignada a cada país que oscila entre 0 y 100, a la que se calculó la media global en cada métrica, los resultados de este análisis se muestran en la Figura 1 con el comparativo entre los dos índices.

En la figura 1 se puede observar que el grupo de países que más ha priorizado el desarrollo de ciber capacidades y mostrado el mayor compromiso con la AGCS son los miembros de la OTAN, de hecho, este conjunto de países se encuentra mejor preparado para atender ciber incidentes o amenazas a la seguridad nacional provenientes del ciber espacio.

Por lo cual, detentan las calificaciones más altas en ambas métricas, con ponderaciones del 79.2 sobre 100, para el NCSI (2019), y 65 puntos para el GCI (2018).

Del mismo modo, destacan grupos como el del resto de Europa con notas de 59.1 y 53.2, respectivamente, y Aliados de la OTAN, que del mismo modo cuentan con los recursos necesarios para enfrentar una crisis proveniente del ciberespacio, con ponderación de 64.9 y 37.3. Con relación a América Latina esta se encuentra en la sexta posición con una calificación de 28.8 para el GCI (2018), y sólo por delante de regiones como África, Oceanía y otros. Para el caso de NCSI (2019) la región se encuentra en la quinta posición con una nota de 27.7, por último, se destaca que en ambas mediciones Latinoamérica se encuentra por debajo de la media global con 25.5 y 14.8 puntos, respectivamente.

**Figura 1.**  
Comparativo regional y global entre ponderaciones del GCI (2018) y el NCSI (2019).



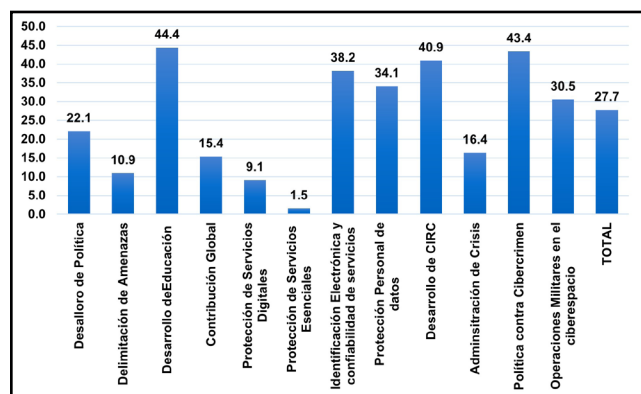
Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, los doce indicadores del NCSI (2019) presentan un análisis de trascendencia para comprender las razones que explican los límites y áreas de oportunidad en el desarrollo de capacidades cibernéticas en la región. Para esto podemos observar la figura 2, en la que se destaca que las dos dimensiones entre las que mejor se encuentra posicionada la región son el desarrollo de política contra ciber crimen (43.4) y desarrollo de educación (44.4).

Sin embargo, la región no ha logrado una definición concisa de qué tipos de ciber amenazas pueden afectar su seguridad nacional (10.9 puntos sobre un total de cien), a la par que su desarrollo de ENCS aún tiene un valor bajo (22.1), al mismo tiempo que las capacidades de sus fuerzas armadas están aún en desarrollo para enfrentar ciber amenazas (30.5).

**Figura 2.**

Media de indicadores de capacidades cibernéticas en América Latina.

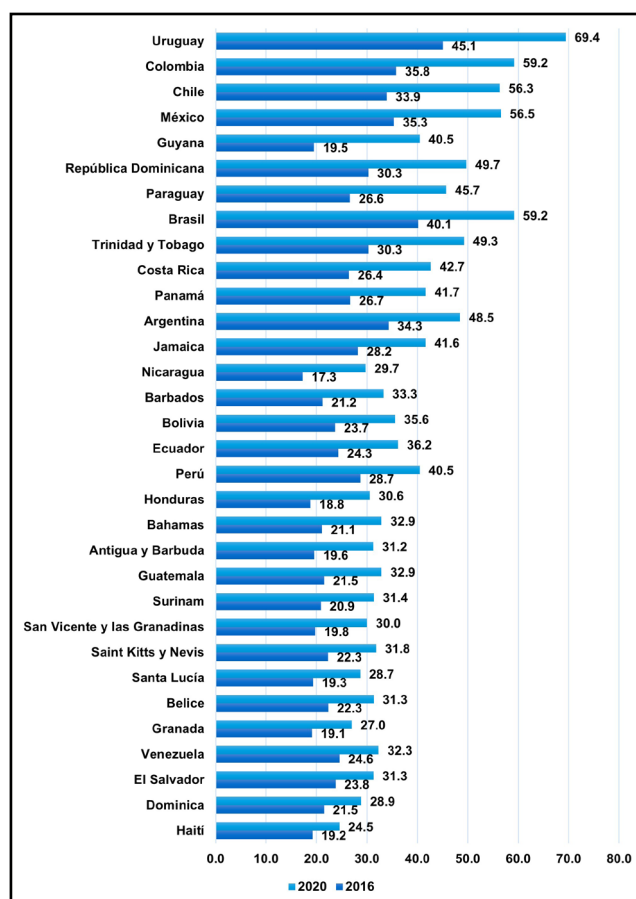


Fuente: Elaboración propia con base a NCSI (2019).

Respecto al seguimiento en materia de ciberseguridad que han dado OEA y el BID se encuentran los informes Ciberseguridad: ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe?, publicado en 2016, y el reporte Ciberseguridad 2020: riesgos, avances y el camino a seguir en América Latina y el Caribe (OEA/BID, 2016;2020). Estos dos documentos permiten evaluar el grado de desarrollo de las ciber capacidades de los países de la región a través de cinco dimensiones y 49 indicadores. La información sobre el progreso de los países en la región se presenta en la figura 3.

**Figura 3.**

Avance de capacidades cibernéticas de América Latina (2016-2020).



Fuente: Elaboración propia con base a la OEA/BID (2016;2020).

De las dimensiones expuestas, se expresa que las dimensiones de política y estrategia de seguridad cibernética y marcos legales y regulatorios, están vinculadas aspectos de ciber poder y seguridad nacional. Si bien en la figura 3, se presentaron las ponderaciones y avances que alcanzaron los 32 países de América Latina en el periodo 2016-2020.

Es importante expresar que los cinco países que más han mejorado en ese lapso fueron Uruguay (con un cambio de 24.4), Colombia (23.4), Chile (22.4), México (21.2) y Guyana (20.9) del mismo modo, los que tuvieron el desempeño más precario en la elaboración de una política de ciberseguridad fueron Granada (7.9), Venezuela (7.8), El Salvador (7.5), República Dominicana (7.4) y Haití (5.4).

Es importante destacar que la ponderación nuevamente va del 0 al 100 y este nivel de mejoría se puede observar en la tabla 1.

**Tabla 1.**

Puntos de mejora en la ponderación de los informes del BID/OEA (2016;2020)

No.	País	Δ Cambio 2016-2020	No.	País	Δ Cambio 2016-2020
1	Uruguay	24.4	17	Ecuador	11.8
2	Colombia	23.4	18	Perú	11.8
3	Chile	22.4	19	Honduras	11.8
4	México	21.2	20	Bahamas	11.8
5	Guyana	20.9	21	Antigua y Barbuda	11.7
6	República Dominicana	19.4	22	Guatemala	11.4
7	Paraguay	19.1	23	Surinam	10.5
8	Brasil	19.0	24	San Vicente y las Granadinas	10.3
9	Trinidad y Tobago	19.0	25	Saint Kitts y Nevis	9.5
10	Costa Rica	16.3	26	Santa Lucía	9.4
11	Panamá	15.0	27	Belize	9.0
12	Argentina	14.2	28	Granada	7.9
13	Jamaica	13.4	29	Venezuela	7.8
14	Nicaragua	12.5	30	El Salvador	7.5
15	Barbados	12.1	31	Dominica	7.4
16	Bolivia	11.9	32	Haití	5.4

*Fuente elaboración propia con base OEA/BID (2016;2020).*

Respecto a las dimensiones de Política y Estrategia de Seguridad Cibernética y Marcos Legales y Regulatorios, se destaca el liderazgo de Uruguay, Colombia y Chile, quienes han manejado una política consistente y continua de proyecto como el Fortalecimiento de la Ciberseguridad en Uruguay,

la aprobación de la segunda ENCS de Colombia y la promulgación de la Ley Marco de Ciberseguridad en Chile, así como la mejora y establecimiento del Sistema Nacional de Ciberseguridad, de dicho país.

En menor medida, destacan lo realizado por México con la creación de su primer ENCS, en 2017, y la presentación de cinco propuestas legislativas vinculadas a ciberseguridad en el gobierno de México durante el periodo 2018-2021. Y por Guyana que en 2018 promulgó una legislación sobre delitos cibernéticos, así también en 2019 creó un Grupo de Trabajo de Estrategia Nacional de Ciberseguridad.

### Análisis prospectivo de América Latina para 2030

La aplicación de métodos prospectivos de carácter cualitativo al entorno de desarrollo de capacidades cibernéticas de América Latina y los escenarios de futuros, implica plantear tres interrogantes:

¿Qué problemas plantea para la seguridad nacional el desarrollo deficiente o nulo de una ENCS efectiva?

¿Qué afectaciones tendrían los países de América Latina al quedarse rezagados frente al vertiginoso avance de las nuevas tecnologías como la computación cuántica y las redes 5G?

¿Qué capacidades de reacción tendría la región frente a un severo caso de ciber incidente o ciber ataque a infraestructura nacional crítica, fuga de información o ciber explotación en 2030?

Frente a estos cuestionamientos de cara al futuro, los instrumentos del GCI (2018), NCSI (2019), y los informes de la OEA/BID (2016;2020) funge como elementos para realizar un diagnóstico estratégico en el marco de nuestro ejercicio prospectivo que sirve para identificar y analizar las tendencias o variables internas y el entorno en el que se circunscribe esta problemática para la seguridad nacional.

En ese sentido, se destaca que con base a dichas métricas y reportes internacionales, se procedió a su conceptualización y análisis mediante identificación de variables en las que las naciones están mejor posicionadas o han alcanzado los mejores resultados, y aquellas en las que se presenta el desempeño más precario.

Lo anterior, a razón de que se considera que estas representan las variables portadoras de futuro que se caracterizan por su dinamismo para analizar la influencia y dependencia a través del análisis estructural. De esta forma, se recurrió a una matriz de análisis estructural de variables para su conversión a factores con potencial de influir en los futuros, para identificar las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la región, que se presenta en la tabla 2.

**Tabla 2.**

Matriz de análisis tendencial de desarrollo de ciber capacidades de América Latina.

Análisis Estructural	Variables	Indicadores
Fortalezas	Interés y voluntad gubernamental en el desarrollo de política contra cibercrimen	Política de cibercrimen
	Avances significativos en el desarrollo de Centros de Cómputo de respuesta ante incidentes informáticos (CIRC)	Desarrollo de CIRC
	Avances significativos en el desarrollo de programas académicos y educativos para formar especialistas en ciberseguridad	Formación de capital humano en ciberseguridad
Debilidades	Nulo desarrollo en acciones y política de protección de servicios esenciales en materia de ciberseguridad	Protección de servicios esenciales
	Nulo desarrollo en acciones y política de protección de servicios digitales	Protección de servicios digitales
	Precario y lento avance en estructuración de una ENCS y delimitación de ciber amenazas al Estado-Nación	Desarrollo de ENCS
Oportunidades	Priorizar el tema de ciberseguridad como elemento trascendental de la seguridad nacional	Promover acciones para desarrollo ENCS
	Promoción de alianzas estratégicas entre partes interesadas para promover capacidades de ciberseguridad en México	Vinculación de partes interesadas
	Formación de especialistas en ciberseguridad con un enfoque técnico, legislativo-jurídico y estratégico	Fomento a la formación capital humano
Amenazas	Potencial de no contar con el capital humano en materia de ciberseguridad en 2030 y tener que contratar servicios a empresas o actores extranjeros con alto costo para el gobierno y empresas privadas	Carencia de capital humano estratégico
	Rezago y brecha para obtener beneficios del ciberespacio respecto a naciones líderes en ciberseguridad y tecnologías de IA, Computación Cuántica, Redes 5G, etc.	Rezago internacional frente beneficios del ciberespacio
	Fracaso en la consolidación de una ENCS y agencias nacionales de ciberseguridad que coordinen de forma efectiva una política de ciberseguridad que abone al poder nacional	Fracaso de consolidación de ciber poder y ENCS
	Alto potencial de ciber agresores para vulnerar al Estado-Nación, empresas privadas y ciudadanía por ausencia de delimitación de amenazas del ciberespacio	Alta vulnerabilidad frente ciber amenazas

Fuente Elaboración propia con base al NCSI (2018), GCI (2019) y OEA/BID (2016:2020)

Con relación a la figura anterior, se destaca que la delimitación de las variables portadoras de futuro corresponde a los resultados obtenidos del desarrollo de ciber capacidades de América Latina en el análisis de la sección anterior del NCSI (2018), GCI (2019) y OEA/BID (2016:2020). Por ejemplo, para identificar a las variables presentadas como fortalezas y oportunidades, se seleccionó a los indicadores del NCSI (2018) en los que sale mejor evaluada la región de América Latina, en este caso concreto: i) política contra ciber crimen (43.3% de 100%), ii) desarrollo de CIRC (40.9%), iii) desarrollo de educación (44.4%). A la par que los informes de OEA/BID (2016:2020) los que presentaron que las áreas en las que más avanzó la región durante el periodo 2016-2020 fueron i) cultura cibernética y sociedad (con una mejora de 15.97 puntos de un total de cien) y marcos legales y regulatorios (con mejora de 27.81 puntos).

Del mismo modo, para identificar las variables portadoras de futuro incluidas en el análisis estructural como debilidades y amenazas se presentan a las dimensiones en que sale menos aventajada la región respecto a la OEA/BID (2016:2020), en este caso: i) estándares, organizaciones y tecnologías (mejora de 11.49 puntos), formación, ii) capacitación y habilidades de seguridad cibernética (mejora 4.64) y iii) política y estrategia de seguridad cibernética (8.63 puntos de mejora). Del mismo modo, se incluyen los indicadores del NCSI (2018) en los que América Latina presenta el desempeño más precario y preocupante, a saber: i) Protección de servicios esenciales (1.5% de un total de 100%), ii) protección de servicios digitales (9.1% de un total de 100%), y iii) delimitación de amenazas (10.9% de un total de 100%) y desarrollo de ENCS (22.1 %).

Apartir de la matriz de análisis estructural se realiza el método de análisis morfológico de Fritz Zwicky, que se fundamenta en la construcción de escenarios futuros correlacionados a los factores estratégicos y variables portadoras de futuro (Valero y Rodríguez, 2019; Mancipe y Pardo, 2017). En este caso se tiene en cuenta un escenario positivo y un escenario negativo con base a cada variable portadora de futuro para el 2030. La información se presenta en la tabla 3.



**Tabla 3.**  
Matriz de escenarios morfológico

No.	Variable	Escenario Positivo 2030	Escenario Negativo 2030
1	Política de cibercrimen	América Latina tiene una política efectiva de cibercrimen capaz de sancionar al 80% de actores que ejecutan una actividad ilícita frente al cibercrimen.	80% de los países de América Latina no cuenta con legislaciones o un marco jurídico para combatir el cibercrimen.
2	Desarrollo de CIRC	Los CIRC de los países de América Latina tienen un nivel de ciberresiliencia de 80% frente a incidentes de ciberseguridad.	Los CIRC de América Latina tienen un rezago y constantemente se ven superados por agresiones del ciberespacio.
3	Formación de capital humano en ciberseguridad	Los países de América Latina pueden cubrir 85% de la demanda de especialistas en ciberseguridad a través de programas de formación y capital humano nacional, del mismo modo se hacen aportes de conocimiento global.	América Latina tiene una sobre demanda de especialistas en ciberseguridad. Los programas de formación y capital humano nacionales sólo cubren 15% y el resto de mercado corresponde a especialistas extranjeros de alto costo.
4	Desarrollo de ENCS	Los países de América Latina tienen una ENCS de carácter dinámico, van en la 3 o 4 versión del documento y se actualizan respecto a tendencias globales.	40% de los países de la región siguen sin una primera versión de su ENCS. Los países que cuentan con una no la han actualizado a tendencias globales y es un documento alejado de la realidad.
5	Delimitación de ciber amenazas	América Latina tiene bien delimitadas sus amenazas y vulnerabilidades desde la arena del ciberespacio, así como los riesgos que pueden acontecer para afectar al Estado-Nación.	Los gobiernos de los países no conocen el potencial de las ciber amenazas, constantemente hay ciber ataques con altas pérdidas a la seguridad nacional del Estado-Nación.
6	Protección de servicios esenciales y digitales	Existen las medidas suficientes de ciber resiliencia para garantizar la continuidad de servicios esenciales y digitales para el 85% de las amenazas provenientes del ciberespacio.	Los ciberataques pueden afectar e interrumpir completamente el funcionamiento de servicios esenciales y digitales. El gobierno e instituciones privadas tardan semanas, a veces meses, en resolver un ciber incidente.
7	Vinculación de partes interesadas	Existe una agencia o entidad coordinadora en materia de ciberseguridad que ha delimitado responsabilidad y obligaciones de las partes interesadas en materia de ciberseguridad.	Existen esfuerzos descoordinados y sin ningún impacto para crear capacidades de ciberseguridad. El gobierno, instituciones privadas y población avanzan hacia vías divergentes y no conciliadoras.
8	Brecha tecnológica para obtener beneficios del ciberespacio	América Latina se encuentra con un ligero rezago frente a tendencias globales de tecnologías 5G, IA, computación cuántica y Big Data. No es capaz de explotar al 100% estas tecnologías, pero obtiene beneficios económicos y para la seguridad nacional de los mismos.	América Latina como región está completamente rezagada frente a tendencias globales de tecnologías 5G, IA, computación cuántica y Big Data. Es imposible acceder a los beneficios económicos y para la seguridad nacional de los mismos.

*Fuente: Elaboración propia.*

La matriz de escenarios de análisis morfológico anterior, sirve de punto de partida de recomendaciones y consideraciones que los países deben tener en el futuro cercano para la consolidación de política y estrategia nacional de ciberseguridad de cara al 2030. Con poder potencializar las oportunidades y fortalezas que detenta en la actualidad, así como disminuir sus debilidades y amenazas en el ciberespacio en el futuro cercano.

## Conclusiones

En la actualidad el ciberespacio se ha transformado en una nueva arena de interacción, cooperación y conflicto para la seguridad nacional. En ese sentido, destaca cómo en la última década las amenazas y riesgos provenientes de ciberespacio se han incrementado. Transformando a la ciberseguridad en un tema central para alcanzar el futuro deseado de los Estados-Nación. Los rápidos avances en tecnología han hecho del ciberespacio un dominio trascendental para garantizar la seguridad nacional del Estado-Nación, y un elemento clave del análisis prospectivo para garantizar el futuro deseado de un país.

En el ámbito global de la ciberseguridad, destaca el papel de organismos como la ITU al crear la AGCS que marca una línea de acciones de los países del mundo para desarrollar una política de ciberseguridad y crear capacidades cibernéticas para enfrentar los riesgos provenientes del ciberespacio. A razón de la AGCS se han estructurado importantes métricas como el GCI (2018) y el NCSI (2020) que permiten ver el avance de los países en el nivel individual y grupal, y permiten ver la brecha regional que detenta Latinoamérica en la construcción de ciber capacidades respecto a otro conjunto de naciones y regiones del mundo, como los países integrantes de la OTAN, Europa o Asia.

También, es importante destacar el liderazgo de la OEA/BID (2016;2020) con la publicación en el ámbito latinoamericano, que para el periodo 2016-2020, permiten analizar el grado de avance de los países y mejoría en el desarrollo de su política

Para el caso concreto de los escenarios futuros obtenidos a través de la matriz de análisis tendencial se idéntico a variables portadoras de futuro a aspectos como : i) Política de ciber crimen, ii) Desarrollo de CIRC, iii) Formación de capital humano en ciberseguridad, iv) Desarrollo de ENCS, v) Delimitación de ciber amenazas, vi) Protección de servicios esenciales y digitales, vii) Vinculación de partes interesadas, viii) Brecha tecnológica para obtener beneficios del ciberespacio.

A partir de estas variables se enmarcan una serie de acciones para mejorar las capacidades cibernéticas de América Latina frente al contexto global de 2030 y resolver tres importantes problemas vinculados a la ciberseguridad que son: el desarrollo de ENCS, rápido avance de tecnologías del ciberespacio y capacidades de acción del Estado-Nación ante amenazas del ciberespacio para América Latina en el 2030.

## Referencias Bibliográficas

- Aguilar-Antonio, J.-M. (2019). Hechos ciberfísicos: una propuesta de análisis para ciberamenazas en las Estrategias Nacionales de Ciberseguridad. URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad, (25), pp. 24-40.
- Choucri, N., Madrick, S. Ferwerda, J. (2013). Institutional Foundations for Cyber Security: Current Responses and New Challenges. MIT. Massachusetts, EUA, 27 pág.
- Cybersecurity Ventures. Cybercrime To Cost The World \$10.5 Trillion Annually By 2025. Recuperado el 12 de enero de 2020 de: <https://cybersecurityventures.com/hackerpocalypse-cybercrime-report-2016/>
- Digital Attack Map (2021). Digital Attack Map. Recuperado el 12 de enero de 2021 de: <https://www.digitalattackmap.com/>
- GCI (2018). Global Cybersecurity Index. International Telecommunication Union, Recuperado el 12 de enero de 2021 de: [https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf)

Gray, C. & Sloan, G. (1999). *Geopolitics, Geography and Strategy*, Routledge Taylor & Francis Group, Oxfordshire: United Kingdom, 298 pág.

Hackmageddon. 2020 Cyber Attacks Statistics. Recuperado el 12 de enero de 2020: <https://www.hackmageddon.com/category/security/cyber-attacks-statistics/>

Kaspersky. Kaspersky Lab registra un alza de 60% en ataques cibernéticos en América Latina. Recuperado el 12 de enero de 2020: <https://latam.kaspersky.com/blog/empresas-principal-objetivo-de-ciberataques-en-america-latina/20209/>

Kuehl, D. T. (2009). *From Cyberspace to Cyberpower: Defining the Problem*", en Franklin D. Kramer, Stuart H. Starr, Larry K. Wentz. *Cyberpower and National Security*, Washington D.C.: National Defense University Press, pp. 25-42.

Mancipe, F. y Pardo, I. (2017). *Estudio Prospectivo de la Organización Acceso Colombia ESAL al año 2026*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C., Colombia  
NCSI (2019). *National Cyber Security Index. E-Governance Academy*, Recuperado el 12 de enero de 2021 de: [https://ega.ee/wp-content/uploads/2018/05/ncsi\\_digital\\_smaller.pdf](https://ega.ee/wp-content/uploads/2018/05/ncsi_digital_smaller.pdf)

Nye, J. (2010). *Cyber power*. Harvard Univ Cambridge MA Belfer Center for Science and International Affairs.

Nye, J. (2014). *The regime complex for managing global cyber activities*. Belfer Center for Science and International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 32 pág.

OEA & (BID) Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). *Ciberseguridad: ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe?* 193 pág. Recuperado el 12 de enero de 2021 de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17071/ciberseguridad-estamos-preparados-en-america-latina-y-el-caribe>

OEA & BID (2020). *Reporte Ciberseguridad 2020: riesgos, avances y el camino a seguir en América Latina y el Caribe*. 204 pag. Recuperado el 12 de enero de 2021 de: <https://publications.iadb.org/es/reportes-ciberseguridad-2020-riesgos-avances-y-el-camino-a-seguir-en-america-latina-y-el-caribe>

Peláez, M., Álvarez, Y., Palacio, I. y Mazo, A. (2017). *Aplicación de los ejes de Schwartz como metodología de prospectiva tecnológica al modelo universitario-empresa en el contexto colombiano*. *Revista Ingenierías USBMed*, 8(1), 63–70.

Sheldon, J. (2012). "Deciphering Cyberpower: Strategic Purpose in Peace and War." *Strategic Studies Quarterly*, vol. 5, no. 2, 2011, pp. 95–112.

Sicherheitstacho. *Overview of Current Cyber Attacks*. Deutsche Telekom. Recuperado el 12 de enero de 2021 de: <https://www.sicherheitstacho.eu/start/main>

Starr, S. H. (2009). *Toward a preliminary theory of cyberpower*. en Franklin D. Kramer, Stuart H. Starr, Larry K. Wentz. *Cyberpower and National Security*, Washington D.C.: National Defense University Press, pp. 43-88.

Valero, L. & Rodríguez, R. (2019). *Estudio prospectivo de escenarios de la tecnología en el trabajo en Colombia al 2050*. *ECONÓMICAS CUC*, 40(2), 101-116.



**Juan Manuel Aguilar Antonio**

Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Egresado del curso Desarrollo de Políticas Cibernéticas del Centro William J. Perry (2019). E Investigador Senior del Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia (CASEDE AC) en México.



*Copyright (c) Juan Manuel Aguilar Antonio*



*Los errores remanentes son responsabilidad de los autores.*







# Rol del Ejército de Guatemala frente a la pandemia del COVID-19

*Role of the Guatemalan Army in the face of the COVID-19 pandemic*

Por: Fermín Isaac Berganza Calderón







*Fotografía propiedad de Ejército de Guatemala*



# Rol del Ejército de Guatemala frente a la pandemia del COVID-19



**Coronel de Caballería DEM**

**Fermín Isaac Berganza Calderón**

Dirección General de Política de Defensa

Ministerio de la Defensa Nacional

estudiosdigepol@mindef.mil.gt

Recibido: 22-04-2022

Publicado: 15-12-2022

## Resumen

La pandemia de COVID-19 alcanzó a todos los países del mundo, esto recuerda que las pandemias además de afectar la salud de las personas pueden tener efectos en los ámbitos político, económico, social y de seguridad, por ello los gobernantes a nivel mundial emplearon todos los recursos a su disposición para proteger a la población. En Guatemala, desde el inicio de la pandemia, el Ejército por medio de sus fuerzas de tierra, mar y aire, realiza diversas actividades en apoyo, entre estas la construcción de hospitales temporales, entrega de alimentos, evacuaciones humanitarias, hasta la aplicación de vacunas en las regiones mas alejadas del país, sin olvidar su función primordial de velar por la integridad territorial, la seguridad exterior e interior.

## Palabras Clave

- Estado
- Pandemia
- Seguridad
- Desarrollo
- Ejército de Guatemala

## Abstract

The COVID-19 pandemic reached all the countries of the world, this reminds us that pandemics, in addition to affecting people's health, can have effects in the political, economic, social and security fields, which is why the world's rulers used all the resources at its disposal to protect the population. In Guatemala, since the beginning of the pandemic, the Army, through its land, sea, and air forces, carry out various support activities, including the construction of temporary hospitals, food deliveries, humanitarian evacuations, and the application of vaccines in the most remote regions of the country, without forgetting its primary function of ensuring territorial integrity, external and internal security.

## Key Words

- State
- Pandemic
- Security
- Development
- Guatemala Army



## Introducción

El 13 de marzo de 2020, el presidente de la República de Guatemala, confirmó el primer caso de la enfermedad producida por el COVID-19, desde esa fecha se implementaron diversas medidas en los ámbitos de la seguridad, la economía y la salud pública para reducir los efectos adversos en la población. Derivado de esa situación el Ejército de Guatemala realiza diferentes tareas para reducir estos efectos adversos y para proteger la salud de la población.

El diseño de este estudio se basa en una investigación cualitativa de análisis documental. Para tal fin, se estructuró en tres ejes fundamentales: primero, análisis de la situación mundial y los efectos derivados de la pandemia del COVID-19; segundo, las medidas implementadas en Guatemala para reducir los daños a la población; y tercero, la participación del Ejército de Guatemala en cumplimiento a su mandato constitucional y en apoyo a otras instituciones públicas.

## Desarrollo del Estudio

### A. Situación mundial y los efectos derivados de la pandemia del COVID-19

A finales del año 2019, China reportó el surgimiento de una nueva enfermedad en la ciudad de Wuhan, ésta es originada por un coronavirus que posteriormente fue clasificado por la organización Mundial de la Salud como SARS-CoV2.

En las primeras semanas del año 2020, esta enfermedad se extendió rápidamente por el continente asiático y luego a la mayoría de los países del mundo, considerada como una de las más graves ocurridas en los últimos siglos. No existían registros previos de una situación como esta, todo el conocimiento se desarrolló a partir del estudio de diferentes casos. Así la sociedad mundial sufrió una transformación, adaptándose a nuevas formas de vida, obligado principalmente por la implementación de protocolos para controlar la enfermedad.

Conforme avanzaron los meses del 2020, se adquirieron nuevos conocimientos de la enfermedad, surgieron nuevos medicamentos; sin embargo, hubo una gran cantidad de muertes principalmente de ancianos y personas con diversos padecimientos. Los laboratorios internacionales comenzaron una carrera para la creación de vacunas contra el virus, que después de diversas pruebas se empezaron a utilizar en humanos en el año 2021.

Los principales efectos de la pandemia se hicieron sentir en los ámbitos de la salud, afectando también la economía, principalmente por las medidas adoptadas por los Estados, entre éstas cierres totales o parciales de aeropuertos y fronteras, toques de queda para obligar a las personas a permanecer en sus casas, provocando escasez de alimentos, medicinas y muchos productos más. Asimismo, un alto porcentaje de empresas cerraron, lo que ocasionó la pérdida de empleos, convirtiéndose en un problema de gran dimensión, por lo que los gobiernos de diversos países del mundo tuvieron que recurrir al empleo de las Fuerzas Armadas para asegurar el cumplimiento de las medidas de Gobierno implementadas, como también en apoyo a la población afectada, considerándose esta pandemia por su dimensión y efectos, como un problema de Seguridad Nacional para los Estados.

### B. Situación de la pandemia del COVID-19 en Guatemala y las medidas adoptadas

En Guatemala el primer caso de COVID-19 fue detectado en marzo del 2020, a partir de ese momento el Presidente de la República implementó por medio de acuerdos gubernativos, diferentes medidas para reducir los efectos adversos en la población, tales como cancelación de actividades con aglomeración de personas y la implementación de toques de queda.

Por estar próximos a la Semana Santa de ese año, una medida fue suspender las procesiones tradicionales, se prohibió las visitas a los centros de recreación en lugares públicos y se restringió la venta de bebidas alcohólicas, haciendo un llamado para que las personas permanecieran en sus casas y cumplieran las medidas recomendadas por el ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, por lo que el primer reto para las instituciones de seguridad entre ellas el Ejército de Guatemala, fue verificar el cumplimiento de estas medidas.

Conforme avanzó el año 2020, se implementaron otras medidas, entre éstas la restricción del ingreso al país de ciudadanos de determinados países, el cierre de las fronteras, se ordenó la suspensión de clases, cierre de escuelas y universidades, que posteriormente se amplió en forma indefinida y entró en vigor el toque de queda, para intentar detener la propagación del virus.

El Congreso de la República por medio del decreto 12-2020, “Ley de Emergencia para reducir los efectos de la pandemia causada por el coronavirus COVID-19”, estableció medidas sanitarias, económicas, financieras y sociales para contener y mitigar los efectos de la pandemia. Se inició la preparación para la atención de personas que necesitaran atención médica, principalmente las más vulnerables; a nivel mundial se escasearon productos médicos como el alcohol y las mascarillas lo que también afectó al país. A mediados del año 2020 se empezaron a percibir los primeros efectos de la pandemia en la población, principalmente en la salud provocando incluso la pérdida de vidas humanas. En el ámbito económico el principal efecto fue el desempleo y la falta de productos de diversa índole, por lo que el Gobierno estableció diferentes programas para apoyar a la población.

Entre los programas en el ámbito económico y social es importante mencionar la distribución de alimentos para la población más necesitada en diferentes regiones del país, mientras en el aspecto de la salud se incrementaron los casos de personas contagiadas, esto aumentó la demanda de los servicios hospitalarios, por lo que fue necesario

construir y acondicionar instalaciones médicas en diferentes departamentos del país para la atención de enfermos de COVID-19. En el año 2021 inició la vacunación de la población en todos los departamentos y para alcanzar el objetivo de vacunar al mayor porcentaje de la población, el Ejército de Guatemala contribuyó con sus capacidades diferenciadas para realizar estas campañas de vacunación.

### **C. Rol del Ejército de Guatemala frente a la pandemia del COVID-19**

#### **1. Protección de fronteras, seguridad interior y exterior**

La Constitución Política de la República, en su Artículo 244 establece “El Ejército de Guatemala, es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior”, de manera que una de las primeras acciones fue la protección de las fronteras ante el cierre del país para contener los contagios. Además, durante el desarrollo de la pandemia del COVID-19, el Ejército de Guatemala, contribuyó con otras instituciones en la implementación de medidas decretadas por el Gobierno de la República, para reducir el contagio de la enfermedad producida por el COVID-19.

Desde el año 2020, en el que surgió la pandemia del COVID-19, los países tomaron medidas extremas para reducir la propagación de la enfermedad; sin embargo, la delincuencia organizada, principalmente el narcotráfico y las pandillas no descansaron y continuaron con su accionar delictivo, ante ello las fuerzas de tierra, mar y aire del Ejército de Guatemala continuaron con los patrullajes en las fronteras, en carreteras, poblaciones urbanas y área rural. Logrando garantizar la defensa de la soberanía, apoyar a fuerzas de seguridad civil y velar por el cumplimiento de las medidas establecidas por el Gobierno, contribuyendo a garantizar la seguridad y la estabilidad nacional en los momentos más difíciles de la pandemia.



*Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional, Guatemala.*

El personal militar continuó desarrollando sus actividades en forma normal y en ocasiones en jornadas más extensas, debido que, además del tema de la seguridad se apoyó a otras instituciones del Estado para la construcción de instalaciones para la atención médica, traslado y entrega de cajas de alimentos a la población, así como apoyo para la vacunación, por lo que otro desafío fue tomar las medidas sanitarias adecuadas para evitar el contagio del propio personal militar, principalmente en las áreas colectivas como instalaciones de alojamiento, comedores y todas las áreas donde se da la concentración de personal, realizando la desinfección de las instalaciones, esto conlleva la demanda de mayores recursos para la atención sanitaria y los servicios hospitalarios para el personal militar.

## **2. Cooperación con otras instituciones del Estado para apoyar a la población e implementar las medidas para reducir el contagio del COVID-19**

El Artículo 249 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que el Ejército prestará su cooperación en situaciones de emergencia o calamidad pública. (2005).

En cumplimiento al anterior mandato, el 30 de septiembre de 2020, el Ministro de la Defensa Nacional emitió el Acuerdo Ministerial No. 35-2020, para cumplir las regulaciones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, dar continuidad a las órdenes y directrices presidenciales con relación a colaborar con el órgano rector de salud y la etapa de desescalada, estableciéndose como finalidad la creación de la normativa para regular las actividades de coordinación, prevención, control y mitigar la pandemia provocada por el COVID-19.

En este Acuerdo Ministerial se instruye al Estado Mayor de la Defensa Nacional para que continúe con la planificación necesaria para seguir realizando las acciones, procedimientos y actividades de apoyo y colaboración con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, principalmente transporte aéreo, cordones sanitarios, apoyos de seguridad en puestos de control sanitarios y similares. El acondicionamiento de hospitales y distribución de ayuda humanitaria como máxima prioridad del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Entre las principales actividades desarrolladas en apoyo a la población, se identifican las siguientes:

### Construcción de hospitales temporales

Por medio del Cuerpo de Ingenieros del Ejército, se realizó la construcción de seis (06) hospitales temporales en Parque de la Industria, Guatemala; Santa Elena, Petén; Zacapa; Escuintla, Quetzaltenango y Huehuetenango.



*Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional, Guatemala.*

### Operaciones militares de seguridad y control

Para apoyar las medidas que restringen la movilidad, distanciamiento social de la población y cordones sanitarios.



*Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional, Guatemala.*

### Operaciones de evacuación aeromédica

Realización de vuelos de evacuación humanitaria hacia los diferentes departamentos del país.



*Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional, Guatemala.*

### Transporte Estratégico

Transportando vía aérea, terrestre y fluvial, material y equipo médico, vacunas, alimentos y artículos de primera necesidad para la población.



*Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional, Guatemala.*



### Reforzamiento del control de fronteras

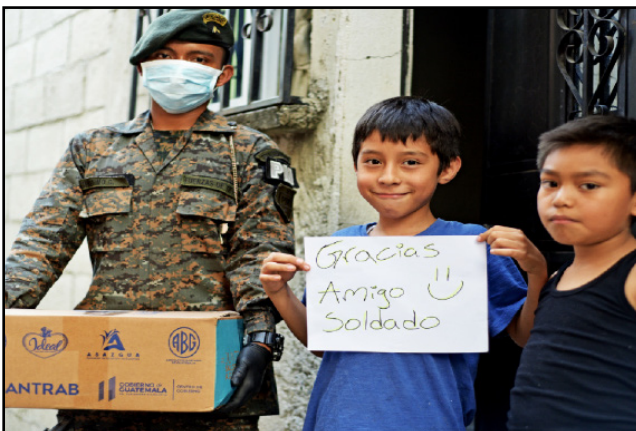
Apoyo en el control migratorio en las fronteras y puntos de ingreso al país, así como el apoyo para el retorno seguro de los migrantes irregulares que regresan a su país.



*Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional, Guatemala.*

### Embalaje y distribución de ayuda humanitaria a la población

Embalaje y distribución de kits de alimentos y artículos de primera necesidad en todo el país.



*Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional, Guatemala.*

### Contribución en la vacunación de la población

Por medio de enfermeros militares se contribuye a la aplicación de vacunas y proporcionando apoyo logístico e instalaciones para que las instituciones de salud realicen esta actividad en diferentes departamentos de la República.



*Fuente: Sala de Prensa, Gobierno de Guatemala.*



*Fuente: Sala de Prensa, Gobierno de Guatemala.*

### 3. El problema de las migraciones irregulares

Guatemala por su ubicación geográfica en el centro del continente, se encuentra en una posición estratégica privilegiada, sin embargo también es un reto para las fuerzas de seguridad, debido a que es un paso obligado para grupos que se dedican al traslado de drogas y grupos de personas migrantes de países latinoamericanos, asiáticos y africanos, existe también el fenómeno de los migrantes que regresan a sus países de origen principalmente de El Salvador y Honduras, trasladándose por las fronteras terrestres, pasando por cruces no controlados donde no hay presencia de las autoridades.

Con las medidas adoptadas por los gobiernos de diferentes países, derivado de la pandemia del COVID-19, la situación económica de la población fue afectada, perdiéndose fuentes de empleo, lo que obligó a que muchos intentaran migrar hacia Estados Unidos, al movilizarse en grandes grupos y con personas de diferentes nacionalidades, se incrementa el riesgo de contagio de enfermedades, principalmente las respiratorias como la provocada por el COVID-19, representando un dilema para las autoridades hacer cumplir la normas establecidas para el control y evitar los contagios.

Otro aspecto importante a considerar en este estudio, es el caso de las personas deportadas de los Estados Unidos de América, que en los primeros vuelos se detectaron casos de personas contagiadas con el virus del COVID-19, a diario se reciben vuelos con hasta 300 personas, esto representó un mayor riesgo al regresar a sus comunidades, habiéndose tomado las medidas para que permanecieran aislados en sus casas. Sin embargo, al desconocer los efectos reales de la enfermedad en muchas comunidades se provocaron disturbios por parte de sectores de la población que estaban en contra de que esas personas permanecieran en la comunidad por temor a contagiarse, obligando a la intervención de las fuerzas de seguridad para mantener el orden y la gobernabilidad.

Ante la situación que se presentó por el ingreso de caravanas de migrantes procedentes de Honduras y El Salvador, quienes omitieron cumplir con los protocolos y los controles correspondientes en los puestos migratorios y las medidas implementadas para evitar el contagio de la enfermedad, el Ejército de Guatemala participó en actividades de apoyo a otras instituciones del Estado para mantener el orden, la gobernabilidad y hacer cumplir la ley. El Ejército de Guatemala siempre actuó apegado a las leyes vigentes, los convenios internacionales relativos a la protección de los migrantes y el respeto de los Derechos Humanos.

### Resultados Obtenidos

Al recopilar la información y realizar un análisis de la participación del Ejército de Guatemala en el cumplimiento de su misión constitucional y el apoyo a otras instituciones del Estado para cumplir con las medidas implementadas por el Gobierno de Guatemala, durante la pandemia del COVID-19, se determinó que esta institución realiza una importante labor en beneficio de la población guatemalteca más necesitada, destacándose la realización de las actividades siguientes:

#### Acciones realizadas durante el año 2020

Durante el año 2020, el Ejército de Guatemala además de sus funciones de seguridad interior y exterior realizó más de 85,000 operaciones en apoyo al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y al Ministerio de Desarrollo Social, en la prevención, contención y respuesta a la pandemia COVID-19. (Ministerio de la Defensa Nacional, 2021, P.11).

Entre estas actividades se encuentran las siguientes:

- Transporte estratégico.
- Embalaje de kits de alimentos.
- Distribución de kits de alimentos a nivel nacional.
- Administración de centros de acopio.
- Administración de la emergencia a través de los Centros de Operaciones de Emergencia a nivel municipal.
- Construcción de hospitales temporales.
- Operaciones de evacuación aeromédica.

Durante el año 2020, el Ejército de Guatemala realizó el embalaje, traslado y distribución de más de 200,000 kits de alimentos; asimismo, a través del Cuerpo de Ingenieros del Ejército, contribuyó con el sistema de salud en la remodelación y habilitación de cuatro (04) hospitales temporales para atención de pacientes de COVID-19, ubicados en el Parque de la Industria, Guatemala; Estanzuela, Zacapa; Quetzaltenango y Santa Elena de la Cruz, Flores, Petén; ampliando la capacidad en seiscientos treinta y un (631) espacios para encamamiento de cuidados intermedios y noventa (90) para cuidados intensivos. Además, el Ejército contribuyó al establecimiento de cordones sanitarios en diferentes municipios del país.

#### Acciones realizadas durante el año 2021

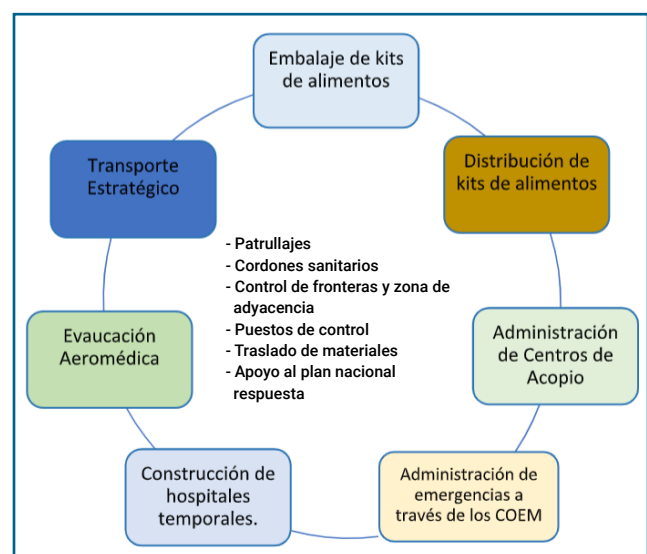
De acuerdo con la memoria de labores 2021-2022, el Ejército de Guatemala, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, instaló ciento sesenta y cuatro (164) puestos de vacunación para contrarrestar la pandemia del COVID-19; asimismo, realizó vacunación de casa en casa en áreas urbanas y rurales, nueve (09) unidades móviles de vacunación desplegadas en mercados cantonales y barrios marginales en coordinación con las municipalidades de Guatemala y Villa Nueva, además de contar con puestos de vacunación en las instalaciones militares de Jutiapa, Zacapa, Huehuetenango, San Marcos, Quiché y la ciudad capital, hasta el 31 de diciembre de 2021, en estos puestos de vacunación se administraron más de 10,000,000 dosis, de las cuales el personal militar administró cerca de los 2,000,000 de dosis, generando un impacto positivo y de aliento a la sociedad guatemalteca. (2022, p.15).

Durante el año 2021, el Cuerpo de Ingenieros del Ejército continuó desarrollando infraestructura física para coadyuvar en la contención del COVID-19, realizando trabajos de ampliación en el hospital temporal "Parque de la Industria", hospital San Vicente de Paul en la ciudad capital y construcción de hospitales temporales en Santa Rosa y Huehuetenango.

La Fuerza Aérea Guatemalteca realizó veinticuatro (24) vuelos, trasladando más de 800,000 dosis de vacuna hacia los departamentos de Petén, Huehuetenango, Zacapa, Izabal y San Marcos.

**Gráfica No.1.**

Actividades realizadas por el Ejército de Guatemala durante la pandemia del Covid-19



Fuente: Elaboración propia, con información del Ministerio de la Defensa Nacional.

## Conclusiones

La pandemia del COVID-19 inició como un problema de salud, se convirtió en un problema de seguridad humana e incluso de seguridad nacional por sus efectos, se considera que la mayoría de los Estados no estaban preparados para un evento de esta magnitud, por sus alcances en diferentes ámbitos de la vida humana.

En Guatemala la participación del Ejército, en el cumplimiento de su misión y en apoyo a otras instituciones del Estado durante la pandemia del COVID-19, es fundamental y determinante para que las medidas adoptadas por el Gobierno sean efectivas, reduciendo los efectos adversos en la población en los ámbitos de la salud y la economía, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la gobernabilidad.

El trabajo realizado por el Ejército de Guatemala, causó un impacto positivo en la población y resaltó la importancia de la institución en el apoyo en casos de desastres o emergencias, por su presencia en todo el territorio nacional y sus capacidades diferenciadas que le permiten dar una respuesta pronta y efectiva, principalmente en los lugares más alejados del país, su participación incrementó la capacidad de las fuerzas de seguridad civil y de las instituciones responsables de la atención médica y servicios hospitalarios.

Todas las actividades que realizó el Ejército de Guatemala, se desarrollaron en estrecha colaboración con las autoridades civiles en los diferentes niveles de Gobierno, garantizando la respuesta oportuna y adecuada para la población, contribuyendo para que fueran efectivas las medidas adoptadas por el Gobierno; asimismo, contrarrestando a las amenazas a la seguridad del Estado, como el narcotráfico y la delincuencia organizada en sus diferentes expresiones.

La pandemia del COVID-19 ha tenido un impacto en diferentes ámbitos de la vida humana afectando de diferentes maneras a toda la población, en el futuro se debe estar preparado para atender problemas de esta magnitud, desarrollar análisis de escenarios prospectivos, considerando las tendencias y variables a nivel mundial, establecer medidas preventivas para estar preparados, es importante realizar un análisis de las lecciones aprendidas y una de las más importantes, es

reconocer que el Ejército de Guatemala, es una de las instituciones más efectivas con que cuenta el Estado para garantizar la seguridad, el bienestar de la población y alcanzar su fin último que es el bien común, por lo anterior se realizan las recomendaciones siguientes:

Fortalecer las capacidades de respuesta del Ejército de Guatemala, principalmente lo relacionado con el transporte terrestre y aéreo, dotando a la institución militar de medios modernos, debido a que por su presencia en todo el territorio nacional tiene capacidad para dar una respuesta adecuada para atender emergencias como la pandemia del COVID-19, siempre que cuente con los medios necesarios.

Realizar la planificación estratégica con una visión prospectiva, por medio del análisis de escenarios que se puedan presentar en el futuro, alcanzar nuevas capacidades y adecuar el entrenamiento para realizar operaciones de seguridad y apoyo a otras instituciones del Estado en diferentes áreas de misión.

Contar con los medios especializados para participar en tareas de detección y descontaminación de agentes químicos, biológicos y radiológicos, además de participar en seminarios, foros o entrenamiento relacionado con este tema para capacitar al personal.

Es importante el fomento de la investigación científica en alianza con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, que contribuyan a promover el fomento del diseño y producción de equipo y material de protección personal para atender este tipo de eventos.

## Referencias Bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente, (1985), Constitución Política de la República de Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala, (2020), decreto 12-2020 "Ley de Emergencia para reducir los efectos de la pandemia causada por el coronavirus COVID-19".

Ministerio de la Defensa Nacional de Guatemala, (2020), Acuerdo Ministerial 35-20.

Ministerio de la Defensa Nacional de Guatemala, (2021, enero), Memoria de Labores 2020-2021.

Ministerio de la Defensa Nacional de Guatemala, (2022, enero), Memoria de Labores 2021-2022.

---





### **Fermín Isaac Berganza Calderón**

Coronel de Caballería DEM, se graduó en 1998 en la Escuela Politécnica como Subteniente de Caballería y Licenciado en Administración de Recursos y Tecnología, avalado por la Universidad Francisco Marroquín. Efectuó el curso de Comando y Estado Mayor en la República de China (Taiwán) y el curso Superior de Guerra, en el Comando Superior de Educación del Ejército de Guatemala. También posee las maestrías en Estrategia y Gestión de Alto Nivel y en Administración de Recursos Logísticos de la Universidad San Pablo de Guatemala, actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Estudios de la Dirección General de Política de Defensa del Ministerio de la Defensa Nacional.



*Copyright (c) Fermín Isaac Berganza Calderón*



*Los errores remanentes son responsabilidad de los autores.*



# Estrategias en seguridad y defensa aplicadas en el Triángulo Norte para el manejo de la pandemia del COVID-19

*Defense Strategies and Security, applied in the Northern Triangle for managing the pandemic from COVID-19*

Por: Joselyne Sarg Bonilla





*Fotografía propiedad de COPADES*



# Estrategias en seguridad y defensa aplicadas en el Triángulo Norte para el manejo de la pandemia del COVID-19



**Joselyne Sarg Bonilla**

Secretaría Técnica del Consejo Nacional  
de Seguridad de Guatemala

**Subdirectora de Política**

jsarg@stcns.gob.gt

Recibido: 19-04-2022

Publicado: 15-12-2022

## Resumen

El presente artículo analiza las principales implicaciones que ha tenido el COVID-19 para el sector seguridad y defensa, específicamente en la región del Triángulo Norte. Partiendo de una comprensión de que desde principios del 2020, la pandemia ha monopolizado la atención mediática y los esfuerzos de los Estados, dejando en un segundo plano otros asuntos estratégicos.

A medida que se superaron los principales desafíos de la emergencia sanitaria, vuelven a ser prioritarios los temas que quedaron relegados durante un tiempo como lo son la Seguridad y la Defensa.

En ese contexto, se analiza cómo las estrategias están respondiendo ante los retos únicos de la seguridad y defensa durante la pandemia y de qué manera las respuestas pueden tener impactos en su efectividad y legitimidad a futuro.

## Abstract

This article analyzes the main implications that COVID-19 has had for the security and defense sector, specifically in the Northern Triangle region. Starting from an understanding that since the beginning of 2020 the pandemic has monopolized media attention and the efforts of the States, leaving other strategic issues in the background.

As the main challenges of the health emergency were overcome, the issues that were relegated for some time, such as Security and Defense, are once again a priority.

In this context, it analyzes how the strategies are responding to the unique challenges of security and defense during the pandemic and how the responses may have impacts on their effectiveness and legitimacy in the future.

## Palabras Clave

- COVID-19
- Seguridad
- Defensa
- Estrategia
- Estado

## Key Words

- COVID-19
- Security
- Defense
- Strategy
- State



## Introducción

La aparición de la pandemia del COVID-19, evidenció la importancia de reconocer las amenazas y desafíos para la seguridad, principalmente las enfermedades infectocontagiosas, las cuales constituyen amenazas que afectan al principal elemento o recurso que tiene una nación, su población, repercutiendo en la seguridad y defensa, porque la multidimensionalidad de la seguridad se sustenta en el enfoque de la seguridad humana y es una responsabilidad fundamental de todos los Estados la protección de la salud y vida de sus ciudadanos.

El COVID-19 ha sobrepasado a la mayoría de países de nuestro entorno, afectando a casi la totalidad de los sectores, desde el sanitario al logístico, que permiten el correcto funcionamiento de un país. Específicamente en la región del Triángulo Norte de Centroamérica, formado por Guatemala, El Salvador y Honduras; la gestión política tanto a nivel nacional como a nivel comunitario estuvo marcada por medidas generalizadas para lograr la contingencia de la enfermedad, las cuales evidenciaron ciertas debilidades en la gestión pública de los países.

En ese contexto, resulta pertinente para este estudio, analizar cuáles fueron las estrategias que se implementaron en los sectores de seguridad y defensa en la región del Triángulo Norte, para atender la emergencia sanitaria, considerando que la región poseía un escenario pre pandemia, niveles altos de criminalidad y percepción de inseguridad y en algunos casos, con importantes desafíos institucionales, pero sobre todo, los impactos que estas estrategias puedan tener en su efectividad y legitimidad a futuro.



## Aspectos Metodológicos

Para este escrito se ha empleado recursos propios de política comparada con el propósito de realizar un ejercicio explicativo de un entorno regional, susceptible de algunas comparaciones puntuales. En este sentido se ha optado por los países centroamericanos del Triángulo Norte; que tienen un desafío mayor que otras regiones porque parten de niveles altos de criminalidad y percepción de inseguridad, y en algunos casos, con importantes desafíos institucionales.

Por ello, la pandemia es mucho más que una crisis sanitaria, se requiere de una respuesta de los gobiernos, por lo que es importante examinar hasta qué punto las estrategias de seguridad pueden coordinar este esfuerzo de manera sostenida en el tiempo.

## Aspectos teóricos para entender las Estrategias de Seguridad

A partir del año 2020, se perciben amenazas generalizadas con un nivel de impacto y probabilidad siendo: las epidemias y pandemias, la vulnerabilidad del ciberespacio, la inestabilidad económica, financiera y los flujos migratorios irregulares. Todas estas amenazas para la seguridad de los Estados, son percibidas con mayor intensidad que un año antes, con niveles de impacto y probabilidad altos o muy altos de manera generalizada en la región del Triángulo Norte.

Frente a ese escenario, ha sido importante determinar las opciones que tiene la región, para redefinir sus políticas y estrategias de seguridad y defensa, así como la influencia de las tendencias internacionales en dicha definición, a partir de que en Centroamérica se comenzó a transitar hacia la democracia, y los gobiernos del área definieron la implementación de la denominada seguridad democrática elaborando y ratificando la vigencia del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

Así mismo, es importante realizar dos consideraciones básicas, puesto que al referirnos a estrategias de seguridad y defensa, nos situamos en un nivel de las relaciones internacionales; y para esta ciencia, las estrategias (cuando existen o pueden ser detectadas), tienen vigencia para el país respectivo, y con relación a sus vecinos o a la región, cuando se trata de países de importancia regional.

De igual manera, existen mecanismos que delimitan con prioridades geográficas o temáticas diferentes, las estrategias; así mismo, las nociones de interés nacional y seguridad de cada país pueden cambiar parcialmente por situaciones, tales como: el tiempo, el gobierno de turno en el poder, la naturaleza de ciertas alianzas frente a los Congresos o Parlamentos, el peso de los sectores de la economía y las regiones nacionales dentro de la política nacional.

Las estrategias suelen contar con una aproximación conceptual realista y neorrealista, basadas en una división del mundo, refiriéndose a las amenazas. El realismo, representa uno de los principales enfoques para explicar el comportamiento de los Estados bajo la perspectiva de las relaciones internacionales y el funcionamiento del orden internacional. Se basa en el dilema de que la seguridad puede lograrse entre los Estados y la búsqueda de un equilibrio de poder (Vega 1988). Sus ideas principales surgen en las décadas de 1930 y 1940, cuando la política internacional es percibida como una lucha interminable por el poder de los actores (Estados) en el escenario internacional (Castagnino 2010).

En el realismo, cada Estado busca extender su posición dentro del sistema, mediante la acumulación de recursos de poder, haciendo que prevalezcan sus propios intereses (Jiménez, 2003:121), es decir, los intereses nacionales sobre los intereses internacionales. También es importante determinar que dentro de esta teoría, el aspecto militar es predominante ya que los realistas subrayaban la seguridad nacional y la necesidad de la fuerza militar para apoyar la diplomacia (Dougherty y Pfaltzgrff 1990:17).

El uso de la fuerza es un instrumento utilizable en la política y el empleo de amenaza como un medio más fuerte para manejar y controlar el poder (García 2006:05) teniendo mayor incidencia sobre los asuntos económicos y sociales.

Uno de sus principales exponentes, Hans Morgenthau (1948), analiza la situación de enfrentamiento entre las superpotencias en el período de la Guerra Fría, caracterizando seis principios de la teoría realista. Primero, las relaciones políticas son contrarias a la naturaleza humana. Segundo, plantea el interés definido como "poder". Tercero, afirma que la defensa del "Interés Nacional" es el principal objetivo de la política exterior. Cuarto, indica que no existen criterios morales en la política internacional. Quinto, determina la exclusividad de las normas y leyes políticas y finalmente, resalta la autonomía de la esfera política. (Dougherty y Pfaltzgrff 1990:106-111).

Estos principios determinados por Morgenthau, permiten comprender que el comportamiento de los Estados se realiza dentro de un sistema competitivo que busca la consecución y mantenimiento del poder.

Las suposiciones básicas de esta teoría, afirman que la relación que se da entre Estados, generalmente el estado natural es el de guerra; es decir, la capacidad de poder elegir usar o no la fuerza, como predominio de la protección de los intereses nacionales del Estado y el manejo de poder.

El Neoliberalismo institucional por su parte, surge como una nueva visión de la realidad mundial tomando en cuenta elementos tanto idealistas como realistas. Por un lado los principios realistas que conciben a los Estados como unidades importantes que compiten por el poder en un sistema internacional anárquico y los principios idealistas que promueven la cooperación internacional, alcanzar la paz y construir relaciones más justas y armónicas con el fin de evitar el conflicto y la guerra.

Esta configuración de ideales originan una nueva perspectiva de análisis, el neoliberalismo institucional, en la que se toman en cuenta otros actores además de los Estados que gozan de mayor importancia como las instituciones, regímenes internacionales (instituciones con reglas explícitas acordadas por los gobiernos pero con nivel de institucionalización menor que las instituciones) y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Todos estos nuevos actores pueden llegar a jugar un papel decisivo en la resolución de conflictos y conseguir que tenga más sentido la cooperación internacional y la relación entre naciones, con el propósito de que pierdan relevancia los aspectos de *high politics* (seguridad militar) en favor de las cuestiones de *low politics* (economía, políticas monetarias, etc.). (Salomón, 2002:13).

En este contexto, la visión del neoliberalismo institucional permite la apertura de nuevas formas de alcanzar objetivos políticos y estratégicos, que durante muchos años se habían caracterizado por priorizar la seguridad de los Estados, por lo que esta perspectiva trata de modificar ese pasado enfocándose en aspectos económicos, implantando que la perspectiva de cooperación internacional cobre un nuevo sentido durante este período, con el propósito de modificar las relaciones entre Estados, en donde las instituciones internacionales otorgan soporte para mantener relaciones de cooperación, estableciendo reglas y prácticas con la finalidad de ofrecer instrumentos para dar solución a los diferentes conflictos entre los Estados.

Esta idea la desarrollan los teóricos Axelrod y Keohane, (1985), donde diferencian su propia noción de "cooperación" de la "armonía de intereses": *Cooperación no equivale a armonía. La armonía exige una total identidad de intereses, pero la cooperación sólo puede tener lugar en situaciones en las que hay una mezcla de intereses conflictivos y complementarios. En esas situaciones la cooperación tiene lugar cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o previstas de los demás* (Axelrod y Keohane, 1985: 226).

En ese sentido se puede decir que la cooperación se da en el momento en que los actores ajustan su comportamiento a las preferencias de los demás y estos comportamientos son regulados por los instrumentos que brindan las instituciones internacionales que ayudan a regular las relaciones entre Estados y dar prioridad a otros aspectos (*low politics*).

Por lo tanto el neoliberalismo institucional al igual que el realismo establece que los Estados son actores unitarios racionales que se desarrollan en un entorno anárquico que representa y da forma a las preferencias a los Estados; sin embargo, introduce a las instituciones internacionales como una fuerza independiente que facilita y da inicio a nuevas formas de cooperación que se modifican en los años siguientes, dando como resultado la eliminación de la visión pesimista del realismo ante la posibilidad de que la cooperación pueda realizarse en el mundo.

Por su parte, el enfoque del desarrollo humano, analiza los elementos que hacen falta en las naciones subdesarrolladas que necesitan para alcanzar un desarrollo económico y humano. Este enfoque lo promueve el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y utiliza como método general el análisis de distintos niveles del bienestar humano.

Desde que apareció el primer informe de desarrollo humano del PNUD, se hizo la afirmación que: "La verdadera riqueza de una nación está en su gente"; ubicando así a las personas como centro del desarrollo, creando un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten una vida prolongada, saludable y creativa.

Su evolución comienza a partir de 1990, cuando los principales expertos en problemas de desarrollo del PNUD, el paquistaní MahbubUl-haq, y el economista hindú Amartya Sen, realizaron el primer informe, incorporando el índice de esperanza de vida y la alfabetización a los ingresos por habitantes para dar una referencia mucho más completa de la calidad de vida de los países.

En este primer informe se afirma que: “Las consideraciones técnicas acerca de los medios para alcanzar el desarrollo humano y el uso de estadísticas para medir los ingresos nacionales y su crecimiento, encubren el hecho de que el objetivo primordial del desarrollo consiste en beneficiar a la gente. Esto por dos razones. La primera: las cifras sobre ingresos nacionales, a pesar de ser útiles para muchos propósitos, no reflejan la composición de los ingresos ni los beneficiarios reales. En segundo: los individuos generalmente valoran los logros que nunca se materializan, ya que el ingreso no es la suma total de la vida humana.” (Informe de Desarrollo Humano, 1990).

Se puede decir que lo que buscan los individuos en el desarrollo no se basa únicamente en obtener mayor ingreso de riqueza; sino que también tener un desarrollo que aparte de mejorar el ingreso financiero, también se obtengan elementos que conforman para las personas llevar una “vida próspera”. Desde entonces, los informes han ido incorporando estos nuevos elementos para enriquecer el índice de desarrollo humano, haciendo énfasis a factores que no están directamente relacionados con los ingresos. Utilizan temas como la equidad, salud pública, educación, seguridad, empoderamiento de la mujer, factores tecnológicos con atención particular al acceso de comunicaciones y tecnología de punta, entre otros. Esta teoría básicamente busca la ampliación de las libertades humanas a fin que cada persona pueda contar con un conjunto de capacidades y oportunidades, permitiéndole la expansión de potencialidades que le garanticen un nivel de vida digna y genere en la sociedad un conjunto de habitantes que se logren desenvolver en un ambiente totalmente desarrollado. En consecuencia, esta teoría analiza estas situaciones para poder establecer medidas que permitan alcanzar el desarrollo en el subdesarrollo.

Tomando en cuenta que el papel del Estado obedeció a cambios importantes que sucedieron en la economía y en la política internacional, la teoría del desarrollo humano sostiene que el Estado debe de promover el desarrollo,

bienestar y equidad por medio de políticas económicas que regulen y fortalezcan los mecanismos para asegurar el crecimiento. Sin embargo, para concretizar un correcto crecimiento, se necesita que el Estado brinde primero igualdad de oportunidades, libertad de capacidades y seguridad.

A partir de la equidad en las oportunidades y seguridad para poder realizar las actividades, se puede generar desarrollo, pudiendo ser aumentado por medio de la cooperación aplicada de forma eficaz y eficiente para contribuir al progreso de las capacidades del Estado, cumpliendo con sus obligaciones y brindando satisfacción a sus habitantes.

La seguridad y defensa inician un nuevo rol, se convierten en ayuda y en un complemento al desarrollo. Esto es determinante, porque marca las pautas para poder abordar los problemas de desarrollo de la actualidad; tal es el caso de la pandemia del COVID-19, por ello las estrategias utilizadas son determinantes, porque especifican la forma en que se abordan las nuevas problemáticas para combatir las desigualdades y pobreza de los Estados.





## El enfoque de las Estrategias de Seguridad y Defensa en el Triángulo Norte

En esta sección se analizan brevemente las estrategias de seguridad promovidas por Guatemala, El Salvador y Honduras en respuesta a la pandemia del COVID-19, más allá de las consecuencias en salud para las personas, que en última instancia son el objeto de toda política de seguridad y defensa.

Cabe mencionar, que la seguridad sanitaria es una definición que se desprende del concepto de seguridad, y para cada Estado, país, nación o persona adquiere un valor distinto en función a su propia realidad.

En ese sentido, para los tres países del Triángulo Norte, durante la pandemia implicó brindar un nuevo valor a las fuerzas armadas y de seguridad, que fueron indispensables en la gestión de crisis para responder de manera inmediata, poniendo todas sus capacidades a disposición de los Estados como parte de una gran operación para ayudar a salir de la crisis presentada.

En lo que respecta a las estrategias de seguridad y defensa, se identifica las principales medidas tomadas por los países del Triángulo Norte para hacer frente a la pandemia:

### El Salvador:

El Salvador utilizó por muchos años políticas de “mano dura” implementadas en dos gobiernos del partido ARENA. La primera, denominada Mano Dura, se ejecutó en 2003. La segunda fue la Súper Mano Dura y se ejecutó entre 2004 y 2009. Martínez, A. y Navarro, J. (2021).

El actual gobierno del Presidente Nayib Bukele, implementó una política de seguridad ciudadana “Plan de Control Territorial”, para hacer frente a los grupos criminales, garantizando la seguridad de las familias salvadoreñas.

El plan se enfoca en tres áreas: control de los centros penales, interrupción del financiamiento al crimen organizado y el fortalecimiento de los cuerpos de seguridad; todo esto con el propósito de recuperar los territorios controlados por las maras y pandillas, mediante las acciones enfocadas en 12 de los 262 municipios de El Salvador (Forbes Staff, 2019). Sin embargo, no existe un documento en el que se establezcan los objetivos, estrategias y/o acciones concretas de dicha política pública (Martínez, A. y Navarro, J. 2021). El documento no es accesible para la ciudadanía.

Pese a lo anterior, El Salvador logró destacar a escala internacional por las acciones que el Gobierno del Presidente Nayib Bukele tomó para enfrenar la pandemia de COVID-19 y, a su vez, por haber controlado los índices de inseguridad en el país. Su estrategia priorizó la educación, la salud y la seguridad, siendo estas dos últimas en las que mejores resultados se han obtenido en su administración.

En la lucha contra la propagación del COVID-19, El Salvador se encuentra entre los países de la región con menos contagios por la enfermedad y cuenta con uno de los ritmos más acelerados de vacunación (Gobierno de El Salvador, 2022).

Cabe mencionar, a mediados de 2019, El Salvador presentó una reducción en su promedio diario de homicidio: de jornadas con más de 15 asesinatos, pasó a fechas en las que las autoridades no reportaban ninguno. Esta disminución coincidió con el inicio del Gobierno del presidente Nayib Bukele, quien la atribuyó a la ejecución de su Plan Control Territorial (PCT).

Dos años después del anuncio de su implementación, y pese a la constante mención en medios de comunicación del éxito del plan, el gobierno salvadoreño no ha publicado el documento que contiene su principal política de seguridad pública (Agencia Presentes, 2022).

Las acciones de la Policía y el Ejército contenidas en el Plan de Control Territorial que el gobierno destaca con regularidad, son las responsables en la baja de homicidios en su mandato (Ocote, 2022). Según señaló datos de Casa Presidencial, el número de homicidios registrados en 2021 representa “el año más seguro desde que se tiene registro de estadísticas” sobre criminalidad (Casa Presidencial, 2022).

Según cifras oficiales, en 2020, El Salvador registró 1.341 homicidios, con un promedio de 20 muertes por cada 100.000 habitantes. Para 2021, se tuvo un promedio de 18 muertes por cada 100.000 habitantes, y con ello sería la cifra más baja desde el fin de la guerra civil en 1992, según los datos oficiales (PNC El Salvador 2022).

Sin embargo, se detecta el aumento de la militarización de la seguridad en el país. La militarización de la seguridad ciudadana ha sido una costumbre de los gobiernos de turno para responder a los problemas de inseguridad y violencia en el país y durante la pandemia no fue la excepción (Plataforma por la Seguridad Ciudadana, 2021).

Adicionalmente, en materia de seguridad, el Gobierno anunció que dejaba a discreción el uso de la fuerza letal contra maras y pandillas, como también la decisión de mezclar a miembros de distintos grupos pandilleros en los centros de privación de libertad, sin tomar en cuenta las disposiciones sanitarias para evitar el contagio. Sobre este particular, se pudo observar en los medios de comunicación las imágenes de reos hacinados (González Díaz, 2020), generándose preocupación por la posible propagación del COVID-19 en las cárceles (Tager, A., 2020).



## Honduras:

En el caso de Honduras, la pandemia por COVID-19, expuso dos grandes problemas estructurales. El primero, evidenció la debilidad institucional y segundo, la necesidad del gobierno de recurrir al uso de la fuerza jurídica y física para preservar el control sobre una población decidida a no acatar las medidas establecidas, puesto que la población no lograba satisfacer sus necesidades básicas durante el desarrollo de la pandemia (Tager, A., 2020).

De acuerdo con Infosegura, la inseguridad ha sido desplazada en la percepción de las y los hondureños como uno de los principales problemas del país. El factor económico continúa siendo el problema principal, representando un 37.3%, situación política y corrupción 29.1%, problemas sociales (salud y educación) 12.1%, pobreza 8.3%, inseguridad (crimen y pandillas) 4.9% y pandemia 4.2%.

Esta situación generó que un grupo de hondureños iniciara una nueva caravana de migrantes hacia Estados Unidos, desesperados por la situación económica ya preexistente en el país. El fenómeno de la migración hondureña, evidenció la falta de oportunidades y de mínimas garantías de seguridad y desarrollo, sumado al cierre de fronteras, implicó el aumento de la migración clandestina al tiempo que otros migrantes quedaron en condiciones de hacinamiento, atrapados por el cierre de fronteras sin poder seguir su ruta hacia el norte ni regresar a su país de origen.

Cabe mencionar que la institucionalidad en seguridad en Honduras es relativamente reciente, fue hasta octubre de 2012 que el gobierno creó el Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, una instancia inédita en Honduras, integrada por diferentes sectores sociales y económicos del país, junto a representantes de varias instituciones del Estado para coordinar las acciones de prevención de la violencia.

Honduras creó la “Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011-2022”, documento que marca un hito en la manera de enfrentar los temas de seguridad en este país. Sin embargo, la situación de la pandemia requería de mejor coordinación e intervención integral de diferentes instancias, que no fue ejecutada de forma efectiva.

Ante esta situación, fueron las fuerzas armadas quienes asumieron la conducción operativa de las medidas tomadas por el gobierno para enfrentar la pandemia y el control de otras situaciones como las migraciones (Argueta, O. y Knut, W., 2020).

En ese sentido, Honduras optó por el robustecimiento de la militarización de la seguridad en el marco de la crisis por COVID-19. El gobierno delegó una multiplicidad de funciones en los militares, las que corresponden a diversas instituciones del Estado y a los gobiernos locales. Esto implicó que se dirigieran más recursos y decisiones en manos de los militares y menos recursos para fortalecer la institucionalidad del Estado (Flores, M., 2020).

Un elemento estratégico de seguridad a destacar de Honduras durante la pandemia, fue el Plan Nacional de Comunicación de Riesgo y Participación Social de COVID-19, el cual desempeñó un papel estratégico y protagónico en virtud del surgimiento y resurgimiento de epidemias y emergencias con impacto en la salud pública; ya que contribuyó a gran medida la comunicación de información relativa a la pandemia para la población.

El propósito del plan incluía reducir en primera instancia los índices de contagio por COVID-19 y llegar con mensajes claves para aumentar el número de ciudadanos vacunados con sus esquemas de vacunación completa. El plan identificó la importancia de las acciones comunitarias como una hoja de ruta orientada a la detección temprana de casos, control vectorial y demás necesidades de salud de la población.

Esta estrategia tuvo acciones positivas realizadas y dificultades encontradas en su implementación. Todas las regiones lograron adaptar e implementar el Plan en su primera etapa, sin embargo, no todas las regiones lograron cubrir todos los niveles.

Así mismo, el país priorizó el tema de COVID-19 en los medios masivos. Esto permitió en algunas regiones el establecimiento de alianzas con socios estratégicos como: medios masivos locales (radio, TV, prensa y redes sociales), empresa privada y ONGs para la reproducción y promoción de los mensajes de prevención en su primera etapa, implementando elementos e iniciativas con ideas innovadoras aceptadas por la comunidad (Plan Nacional de Comunicación de Riesgo y Participación Social de COVID-19).



#### Guatemala:

En el caso de Guatemala, recién asumía una nueva administración para atender la pandemia de COVID-19; sumado a ello, el país tuvo que enfrentar el embate de fenómenos meteorológicos, como Eta e Iota, cuyos efectos desastrosos se tradujeron en pérdidas humanas, así como daños y pérdidas en la agricultura e infraestructura del país.

Específicamente en el sector seguridad, a pesar de las diferentes señales y advertencias, el COVID-19 evidenció una escasa capacidad de respuesta frente a este fenómeno, por la naturaleza del virus, su primer golpe encajó directamente en el sistema de salud; consecuentemente, puso a prueba al aparato público.

Sin embargo, los datos presentados evidencian que en Guatemala la tasa de homicidios bajó en un 4.4% hasta 16 por cada 100 mil habitantes con relación al año previo a la pandemia (Informe General de la República 2021).

Guatemala cuenta con una Estrategia de Seguridad de la Nación, dentro de la misma ha considerado las pandemias como una amenaza a la Seguridad de la Nación y teniendo en consideración la complejidad y la dimensión que puede adquirir. Dicha estrategia contribuyó en cierta medida a responder a la emergencia de una manera coordinada y ordenada en cuanto a las fuerzas de seguridad.

Otro elemento estratégico a destacar, es que se elaboró el “Plan para la prevención, contención y respuesta a casos de Coronavirus (COVID-19) en Guatemala”. Dicho documento, promueve un proceso de organización de los diferentes niveles de atención y de acuerdo a las estrategias de intervención establecidas a nivel nacional por las autoridades del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, así como, en el protocolo para el abordaje de dicha enfermedad a nivel nacional, la guía de tratamiento, normas y procedimientos que permitirán el manejo de casos de manera oportuna, eficiente y eficaz. Sin embargo, no detalla la participación y funciones de otros actores y sectores que pueden ayudar o intervenir en el proceso.

En virtud de la importancia de las fuerzas de seguridad, Guatemala también tuvo un fuerte despliegue de militares en atención a la pandemia, debido a su capacidad logística y su estado de preparación, que contribuyeron considerablemente al cumplimiento de roles en la mitigación

de la pandemia, humanitarios y en eventos derivados de esta, que repercuten en seguridad y orden público. Además de continuar con sus roles habituales legales.

Uno de los desafíos que presentó Guatemala fue la estrategia de comunicación y disposiciones con la población durante las distintas fases de la pandemia. Ocurrieron hechos de desinformación, lo que generó el deterioro en el clima de la convivencia social y el aumento de tensiones que llegaron a niveles verdaderamente altos, generando protestas (Del Águila, J. 2021).

Lo anterior también contribuyó a que se extendiera ampliamente la impresión de que el gobierno carecía, a pesar de sus declaraciones en contrario, de un plan para enfrentar la pandemia. Existieron fuertes oleadas de críticas por lo que se percibió como una cadena de improvisaciones y carencia de un plan de contingencia (Revista Análisis de la Realidad Nacional, 2020).



*Fotografía propiedad de  
Gobierno de Guatemala*



## Conclusiones sobre las estrategias de seguridad de los países del Triángulo Norte en atención a la pandemia

Si bien el carácter del escrito es preliminar y exploratorio, su aproximación al Estado y el papel de la seguridad, defensa y de la gestión de la crisis provocada por el COVID-19, arroja suficiente evidencia que los países del Triángulo Norte, cada uno con sus propias particularidades, tiene una debilidad en la ejecución de medidas de emergencia a pesar de contar con respectivos documentos de planificación estratégica relativa a seguridad.

Evidenció una debilidad de las instituciones principalmente civiles para poder llevar a cabo una efectiva coordinación de actividades relativas a la pandemia, mientras que las fuerzas que pertenecen al sector seguridad y defensa, aumentaron sus esfuerzos en otras áreas en las que habitualmente se desempeñan.

El ejército de cada uno de los países, requirió la movilización a campos tales como la asistencia al sistema de salud, la vacunación, establecimiento de perímetros de protección en determinadas zonas, uso de instalaciones y hospitales militares, apoyar con personal a centros de cuidados, controles fronterizos, entre otras.

En ese sentido, las dificultades que se obtuvieron en los niveles estratégicos y operacionales de articular las estrategias y planes de los diferentes sectores y niveles de gobierno, generaron fallas en el cumplimiento de las acciones planteadas.

Sobre esa base, se identifican importantes aprendizajes que permiten desentrañar retos de corto, mediano y largo plazo que desde ya deben enfrentar las estrategias en seguridad y defensa en la región.

Uno de ellos es la flexibilidad que tuvieron las fuerzas armadas de los países del Triángulo Norte para planificar y adaptarse rápidamente a diversas situaciones de crisis.

En cuanto a planificación, se destaca que los órganos de planificación de los países del Triángulo Norte, no lograron el liderazgo que les compete de ser centrales y de primera línea en la definición de los instrumentos (planes, programas, estrategias) para gestionar los efectos de la crisis provocada por la pandemia, monitorearlos o retroalimentar los procesos de decisión, así como también la articulación de los mismos con otros sectores.

A pesar de haber avanzado en el desarrollo de instrumentos, capacidades técnicas, institucionales y normativas de planificación, debilitó su sentido sistémico y degradó la importancia que se le asigna como plataforma para fortalecer la gobernanza e incrementar la efectividad de la gestión pública.

## Conclusiones

En materia de seguridad nacional en atención a la pandemia del COVID-19, los países del Triángulo Norte, realizaron esfuerzo por atender la enfermedad y a la vez controlar el fenómeno de la violencia e inseguridad. Si bien a principios de 2020, el COVID-19 frenó algunas de las actividades ilícitas, la pausa fue breve. Esto evidenció la fragilidad institucional y la dificultad de atender las más elementales demandas sociales.

Con respecto al diseño de estrategias y/o planes previos formulados y puestos en marcha por los Gobiernos de la región, tuvo un factor positivo para tener una estructura de organización y coordinar mejor las instituciones de seguridad nacional ante la emergencia. Sin embargo la crisis como la provocada por el COVID-19, con las características que ha tenido, obligó a los gobiernos a implementar mecanismos extraordinarios y en algunos casos improvisados para planear y definir las intervenciones.

Es necesario que los países del Triángulo Norte, fortalezcan los sistemas de planificación en el marco de procesos más amplios de construcción de capacidades estatales que puedan hacer frente a los desafíos, riesgos, amenazas y vulnerabilidades a la seguridad nacional y que las respuestas puedan tener impactos en su efectividad, sostenibilidad y legitimidad a futuro.

Los países del Triángulo Norte, deberán avanzar hacia mayores niveles de cooperación e integración subregional con el propósito de enfrentar los desafíos planteados. Esto permitiría generar políticas públicas conjuntas que complementen y refuerzan las de cada país y por lo tanto, elevar la capacidad de respuesta a los impactos directos e indirectos de la emergencia.

## Referencias Bibliográficas

S/N (04 de febrero de 2022). Medios en El Salvador revelan que el presidente Bukele no ha cumplido su oculto plan de seguridad. Agencia Presentes. <https://agenciapresentes.org/2022/02/04/medios-en-el-salvador-revelan-que-el-presidente-bukele-no-ha-cumplido-su-oculto-plan-de-seguridad/>

Argueta, O. y Knut, W., 2020. Una institución para todo: la función política de las FF. AA. en Honduras. Henrich Böll Stiftung.

Axelrod, R. y Keohane, R. (1985). "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics*, 38, pp. 226-254.

Cáliz Rodríguez, J. Álvaro (2006). *Hacia un enfoque progresista de la seguridad ciudadana: Situación y desafíos en el caso hondureño*. 1a. ed. (Tegucigalpa): (Guardabarranco), 104 p.

Cardona, D., Duarte, I., y Jiménez, N. (2004). *La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos en la administración Bush: una lectura desde América Latina*. Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas, CEPI-Universidad del Rosario.

Castagnino, P. (2010). El concepto de poder en el mainstream de las teorías de Relaciones Internacionales. *Revista Rebelión*. s/p.

Del Águila, J. (04 de abril de 2021). Coronavirus: la mala comunicación también afecta el manejo de la pandemia. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/coronavirus-la-mala-comunicacion-tambien-afecta-el-manejo-de-la-pandemia/>. eño.1a. ed. (Tegucigalpa): (Guardabarranco), 104 p.

Dougherty, James y Pfaltzgraff, Robert (1990). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Flores, M., 2020. Covid 19: ¿La excusa perfecta para profundizar el proceso de remilitarización de la seguridad en Honduras? Centro de Estudio para la Democracia.

Forbes Staff, (19 de julio de 2019). ¿En qué consiste el plan de seguridad de Nayib Bukele? *Forbes Centroamérica*. <https://forbescentroamerica.com/2019/07/19/en-que-consiste-el-plan-de-seguridad-de-nayib-bukele/>.

García, D. (2006). El uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Argentina.

Gerardo (1988). *Seguridad Nacional, concepto, organización y método*. México, Biblioteca Daniel Cosío Villegas.

González Díaz, M., 2020. Bukele contra las maras: las impactantes imágenes con las que El Salvador anunció que juntó a presos de diferentes pandillas en las celdas para combatir la violencia (y qué riesgos conlleva). BBC News. <https://www.bbc.com/mundo/noticiasamerica-latina-52450557>

Jiménez, C. (2003). Las Teorías de la cooperación Internacional dentro de las Relaciones Internacionales. Revista Polis, No. 03, volumen dos, pp. 115-147.

Martínez, A. y Navarro, J. (2021). Análisis de las políticas de seguridad ciudadana en El Salvador y su impacto en el incremento de la violencia. Estudios de la Paz y el Conflicto. Revista Latinoamericana, Volumen 2, Número 4, 129-140. <https://doi.org/10.5377/rnpc.v2i4.11373>

Morgenthau, H. (1948). Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. The Macmillan Company, Nueva York.

Ocote (febrero, 2022). Medios de El Salvador revelan que el Presidente Bukele no ha cumplido su oculto Plan de Seguridad. Agencia Ocote <https://www.agenciaocote.com/blog/2022/02/03/medios-en-el-salvador-revelan-que-el-presidente-bukele-no-ha-cumplido-su-oculto-plan-de-seguridad%E2%82%AC%80>

Plataforma de Seguridad Ciudadana, 2021. Consultado el 31 de marzo de 2022 de [https://www.dplf.org/sites/default/files/comunicado\\_26072021\\_-\\_plan\\_control\\_territorial\\_militarizacion\\_de\\_la\\_seguridad\\_ciudadana\\_en\\_el\\_salvador.pdf](https://www.dplf.org/sites/default/files/comunicado_26072021_-_plan_control_territorial_militarizacion_de_la_seguridad_ciudadana_en_el_salvador.pdf)

Programa para el Desarrollo de la Naciones Unidas (1990). Informe de Desarrollo Humano.

Revista análisis de la realidad nacional (2020). Instituto de Problemas Nacionales Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala: IPNUSAC

Rosales, D. (03 de febrero de 2022). El espejismo del Plan Control Territorial. Alharaca <https://www.alharaca.sv/especiales/el-espejismo-del-plan-control-territorial/>

Salomón, M. (2002). La teoría de las relaciones internacionales en los Albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, Aproximaciones. Revista electrónica de estudios internacionales, pp. 03-48.

Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad (2011). Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Para Honduras 2011 – 2022.

Tager, A. (2020). El impacto de la pandemia en la región centroamericana y los posibles cambios pospandemia. Instituto de Relaciones Internacionales. Año 20, No. 58, pp. 193-226.



**Joselyne Sarg Bonilla**

Subdirectora de Política de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Rafael Landívar. Magíster en Altos Estudios Estratégicos con Especialidad en Seguridad y Defensa en la universidad Mariano Gálvez de Guatemala.



*Copyright (c) Joselyne Sarg Bonilla*



*Los errores remanentes son responsabilidad de los autores.*







# El Impacto de la Pandemia en la Incidencia Delictiva

*The impact of the pandemic on crime incidence*

Por: Jelin Noelia Elías García







*Fotografía propiedad de El País*



# El Impacto de la Pandemia en la Incidencia Delictiva



*Licenciada*

**Jelin Noelia Elías García**

Dirección General de Inteligencia Civil -DIGICI-  
divdeplanes@gmail.com

Recibido: 21-04-2022

Publicado: 15-12-2022

## Resumen

La pandemia irrumpió en todos los ámbitos del ser humano y la incidencia delictiva no fue la excepción; a partir de marzo de 2020 se impulsó la tendencia a la baja de la incidencia delictiva; mientras que, para 2021 se marca un incremento significativo en relación con el año anterior. El crimen organizado también modificó su accionar delictivo; lo que permitió que ampliaran su control territorial, y la diversificación de sus funciones, provocando cambios económicos y sociales. Lo anterior, derivado del análisis de resultados de la Dirección General de Inteligencia Civil, la representación fáctica de la información obtenida, y el trabajo de campo, en el que se aplicaron varias técnicas de recolección como la observación no participante.

## Palabras Clave

- Pandemia
- Crimen Organizado
- Incidencia Delictiva

## Abstract

The pandemic broke out in all areas of the human being and the incidence of crime was no exception; from March 2020, the downward trend in the incidence of crime was driven; while for 2021 there was a significant increase in relation to the previous year. Organized crime also modified its criminal actions, which allowed them to expand their territorial control and diversify their functions, causing economic and social changes. The above, derived from the analysis of the results of the General Directorate of Civil Intelligence, the factual representation of the information obtained, and the field work, in which various collection techniques such as non-participant observation were applied.

## Key Words

- Pandemic
- Organized Crime
- Crime Incidence

## Introducción

En la actualidad se tiene una percepción de incremento de la incidencia delictiva a nivel nacional, así como la proliferación del crimen organizado en sus distintas manifestaciones, como consecuencia directa de los efectos colaterales de la pandemia; este artículo utiliza un enfoque analítico, privilegiando la investigación descriptiva como la metodología más pertinente para un abordaje integral, que permita entender desde el ámbito de seguridad, el impacto de la pandemia en la incidencia delictiva y el crimen organizado transnacional.

Durante los primeros meses de la pandemia, cuando la incertidumbre era la constante, la incidencia delictiva disminuyó, considerándose en aquel momento, como un aspecto positivo de la pandemia; sin embargo, el drástico descenso no se mantuvo, y dos años después del inicio de la pandemia, se evidencia un incremento en la incidencia delictiva en relación con los años anteriores.

## Desarrollo del Estudio

El presente trabajo se desarrolló mediante la investigación descriptiva; el estudio se basó en muestreos, observaciones e información estadística que refleja la incidencia delictiva y la relación de los hechos con el crimen organizado transnacional, proporcionada por la Policía Nacional Civil para su estudio. Se presenta una contextualización de la pandemia y algunas de sus aristas identificadas, un desglose de los homicidios por cada cien mil habitantes en los últimos diez años, así como el impacto de la pandemia en el crimen organizado transnacional y sus diferentes manifestaciones. (R. Hernández Sanpieri; C. Fernández Collado & M. de Baptista Lucio., 2014)

Se utilizó el diseño transversal, ya que no se ve afectado por ningún tipo de proceso, por lo que solamente se estudió el fenómeno tal cual sucede, para su análisis. Mientras que la técnica fue la observación y la información fue cuantitativa, empleando metodologías de estudio estadístico y numérico.

En el caso de los datos cualitativos, se obtuvo la opinión de los expertos que se encuentran inmersos en el ámbito de seguridad, a través de entrevistas y cuestionarios.

## Resultados Obtenidos

La pandemia de COVID-19 irrumpió a finales de 2019 e impactó al mundo entero a partir de 2020, convirtiéndose en mucho más que una crisis de salud, afectando las economías, las dinámicas sociales, la educación, las actividades culturales, recreativas, el turismo, entre otras.

Por ahora, es muy pronto para conocer y cuantificar el impacto real de la pandemia y las consecuencias negativas de esta. Inicialmente, quedó demostrada la debilidad de los sistemas de salud, los cuales en su mayoría fueron rebasados en sus capacidades operativas por las altas cantidades de personas infectadas requiriendo servicios médicos y hospitalarios.

Aunado a lo anterior, las medidas de bioseguridad que tomaron los gobiernos para evitar los contagios masivos, como las cuarentenas y las restricciones de movilidad, afectaron la continuidad de las actividades diarias, las cuales frenaron drásticamente la economía y la cadena de suministros que la sostenía.

Por su parte, las fuerzas de seguridad respondieron a la emergencia sanitaria ejerciendo control en el cumplimiento de las restricciones de movilidad, mientras se ajustaban internamente para frenar los contagios entre su personal, disminuyéndose considerablemente durante determinados períodos de tiempo.



Dos años después de la declaración oficial del virus COVID-19 como una pandemia, se conoce poco sobre los efectos colaterales que esta trajo consigo; sin embargo, preliminarmente se percibe un incremento en la tasa de pobreza y desigualdad en los niveles de ingreso y en oportunidades para acceder a servicios básicos y al empleo. Guatemala, registraba antes de la pandemia más de un millón de jóvenes que no trabajaban ni estudiaban, y la pandemia potenció los altos niveles de desempleo, al registrar una reducción del 1.5% del PIB durante 2020. (Banco de Guatemala, 2021)

De la misma manera, las acciones del crimen organizado y la delincuencia común se vieron afectadas; tal como se evidencia en las cifras oficiales de incidencia delictiva en Guatemala y en varios países de la región durante 2020; empero, tal como se han reinventado los emprendimientos, identificando nuevas y mejores oportunidades de desarrollo y crecimiento adaptándose constantemente a las restricciones, modalidades, y a las diferentes variantes del virus; el crimen organizado y delincuencia común desarrolló estrategias que le han permitido continuar con su accionar delictivo, aprovechándose de la coyuntura y que los esfuerzos del Estado están enfocados en la emergencia sanitaria.

Esta combinación de factores económicos, políticos, sociales y culturales ha generado retos de coordinación entre los sectores públicos, privados y el ámbito de la seguridad no ha quedado exento.

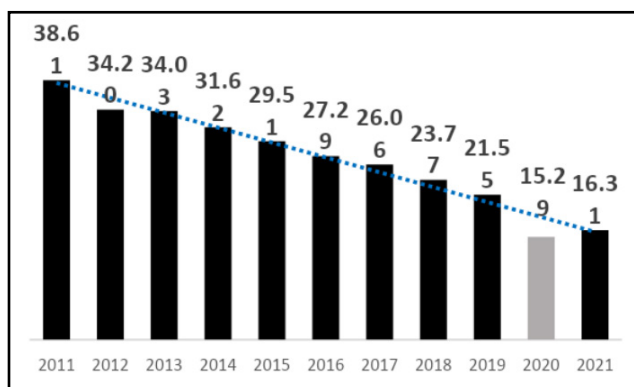
Uno de los pilares establecidos en el informe de "Responsabilidad compartida, solidaridad global para responder a los impactos socioeconómicos del COVID-19" de las Naciones Unidas, es el apoyo a los países en la recuperación, principalmente en los ámbitos socioeconómicos; sin embargo, la complejidad de esa recuperación hace que sea diferente entre un país y otro, e incluso en diferentes ámbitos del mismo país. (Organización de Naciones Unidas, 2021)

### Impacto de la pandemia en la incidencia delictiva

Según datos oficiales de la Policía Nacional Civil, durante 2020, se registró una disminución significativa en la cantidad de homicidios cometidos, al reportar 2577 hechos; es decir, 1001 casos menos, equivalente a una reducción del 28% con relación al año anterior (2019) cuando se registraron 3578 homicidios a nivel República. Este descenso significativo es derivado de las restricciones de movilidad y cierre comercial a consecuencia de la pandemia; registrando la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes más baja durante los últimos diez años.

Gráfica 1.

Tasa de homicidios por 100,000 habitantes



Fuente: Elaboración propia.

Durante 2020, el promedio diario fue de 7 homicidios, aunque se mantuvo la alta incidencia en los departamentos de Guatemala, Escuintla, Izabal, Chiquimula y Petén, sosteniendo la tendencia de años anteriores.

Esta disminución en la tasa de homicidios, se le atribuye al cierre total del país a finales de marzo de 2020; cuando los colaboradores de entidades privadas y gubernamentales modificaron sus horarios de trabajo e inclusive paralizaron sus actividades, y en otros casos, migraron a la modalidad de trabajo en casa lo cual detuvo a la población de una manera intermitente durante seis meses de confinamiento.

Tabla 1.

Incidencia delictiva a nivel República, clasificada por año. Años 2019 al 2021. Y del 1 de enero al 31 de octubre de 2022

No.	INCIDENCIA DELICTIVA	Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022*
DELITOS CONTRA LA VIDA					
1	Homicidios	3578	2577	2844	2542
2	Lesionados	3360	2596	2531	2202
DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO					
3	Extorsiones	14714	10451	13479	11320
4	Robo de motocicletas	3623	2795	3797	3790
5	Robo de vehículos	2030	1589	1918	1742
6	Robo de armas	959	601	683	642
7	Robo de residencias	422	517	590	452
8	Robo de comercios	388	670	739	512
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD					
9	Secuestros	17	15	9	11
10	Desaparecidos	2351	1828	2597	2294
11	Delitos sexuales	353	275	295	200
12	Violencia intrafamiliar	933	1006	905	648

Fuente: Elaboración propia.

Si bien los homicidios bajaron drásticamente durante los primeros meses de la pandemia, esa tendencia se revirtió con el paso del tiempo; ya que las cifras registradas de homicidios durante 2021, reportan un incremento de 262 homicidios, en comparación con el 2020, equivalente al 10% en la cantidad de hechos registrados a nivel República.

Aunque no existe una explicación única y definitiva sobre esta dinámica criminal, expertos señalan que este incremento puede deberse al efecto desestabilizador de la pandemia, aunado al estrés por miedo a la enfermedad, el aislamiento social, y la incertidumbre que aún persiste sobre el fin de la pandemia. (Lazzetta, 2020)

Existen también factores exógenos que están vinculados al impacto de la pandemia sobre la incidencia delictiva, uno de ellos, es el incremento de las ventas de armas de fuego en países fabricantes, especialmente en Estados Unidos, por tratarse del mercado legal más cercano.

Además de la reducción de los programas de prevención y asesoramiento en el manejo de la violencia, suspendidos debido a la necesidad de distanciamiento físico. (Amnistía Internacional, 2021)

La tasa de homicidios por cada cien mil habitantes es el indicador más utilizado y con mayor relevancia a nivel internacional; sin embargo, según los datos oficiales de la Policía Nacional Civil, durante 2020, se mantuvo la misma tendencia a la baja en las cifras registradas de denuncias por extorsión, robo y hurto de automóviles y motocicletas, robo de armas, personas desaparecidas y secuestros.

La incidencia delictiva disminuyó significativamente, pero no se percibió, porque la población mantenía su atención en la evolución de la pandemia.

Mientras que, en los delitos contra el patrimonio, hay dos variables que durante la pandemia modificaron su tendencia, al aumentar en más del 100% las denuncias durante 2020, con relación a los años anteriores, el robo y hurto en residencia y comercios; éstos representan delitos que atentan contra la privacidad y economía de los guatemaltecos, además, de afectar la paz y salud mental de las víctimas y desmotivar la actividad económica.

Con relación a las cifras de violencia intrafamiliar y delitos sexuales, esto se incrementó significativamente, debido a la mayor interacción entre víctimas y victimarios al permanecer confinados por más tiempo en sus hogares. (PNC, 2021)

### **Crimen organizado transnacional**

Durante la pandemia del COVID-19, los cierres de fronteras tuvieron impacto inmediato en las actividades del crimen organizado transnacional, en sus diferentes modalidades, al punto de detenerlas o disminuirlas significativamente; sin embargo, las organizaciones criminales buscaron nuevas formas que les permitieran continuar con su accionar delictivo, adaptándose al contexto de la emergencia sanitaria, encontrando nuevos espacios para realizar sus actividades ilícitas; permitido por su alta flexibilidad, dinamización y poder económico que les ha posibilitado sacar ventaja durante la crisis sanitaria.

El crimen organizado transnacional aprovechó también las limitaciones de los Estados, acercándose a la población, apoyando a las comunidades más lejanas y de difícil acceso, beneficiándose de la confusión e incertidumbre, así como la nueva demanda de bienes y servicios, que hoy se ha transformado en apoyo de las comunidades hacia las estructuras delictivas para desarrollar su accionar ilícito.

Las amenazas criminales a la Seguridad de la Nación, en sus distintas manifestaciones, tienen graves implicaciones en materia de gobernabilidad, en la evolución de las actividades económicas y sociales del país y el regreso a la nueva normalidad.

La narcoactividad ha buscado constantemente medios alternativos de transporte y entrega de droga; sin embargo, durante y después de la crisis de la pandemia, han encontrado nuevas modalidades para la producción, fabricación, transporte, abastecimiento, tráfico, distribución y comercialización de los estupefacientes, psicotrópicos y las demás drogas; por lo que su accionar delictivo ha continuado sin mayor contratiempo, durante los dos años de pandemia.

Es importante resaltar que, el cultivo de droga se intensificó y el consumo aumentó significativamente derivado de los tiempos de ocio y la nueva normalidad de los consumidores. Al aumentar la demanda y consecuentemente la producción de forma totalmente independiente, se ha generado un nuevo punto de equilibrio entre la oferta y la demanda de estas drogas, contribuyendo a un incremento significativo del poder económico de las organizaciones criminales, que tienen cada vez mayor liquidez y poder adquisitivo.

En general, la resiliencia de las estructuras delictivas vinculadas a la narcoactividad durante la pandemia, demostró su alta capacidad para adaptarse a los cambios de contexto y circunstancias de forma rápida.

Otra de las amenazas a la Seguridad de la Nación, que se incrementaron durante la pandemia, es el cibercrimen, este accionar ilícito en sus diferentes modalidades, aumentó drásticamente por la constante exposición de niños, jóvenes y adultos en el ciberespacio, principalmente en sitios de redes sociales y plataformas o mundos virtuales que han permitido la interacción social y la realización de las actividades educativas y laborales.

Sin embargo, este incremento en el uso de las tecnologías de la comunicación, fue aprovechado por delincuentes para cometer actos ilegales en contra de las personas, instituciones o Estados; agenciándose de información privilegiada de datos financieros y personales, así como contraseñas que permiten el hackeo de cuentas de Facebook, Instagram, Twitter y TikTok.

Otra de las modalidades utilizadas es la obtención de información privilegiada de forma fraudulenta, conocida comúnmente como *phishing*, mediante la cual obtienen datos sobre las preferencias de los usuarios en música, comida, series de televisión, ropa, zapatos y electrónicos que posteriormente se vende para actividades y campañas onerosas de marketing.

Estas modalidades, representan un alto riesgo y probabilidad de ocurrencia, ante las limitantes para salir de las casas, provocando mayor exposición a fuentes ilícitas de comercio electrónico. Los confinamientos prolongados promueven un fácil acceso y mayor consumo de pornografía infantil, alimentando también la explotación sexual y el consumo de drogas. En materia de explotación sexual infantil, se desarrolla un suministro inmediato a medida que los niños no asisten al colegio, tienen más tiempo libre y a solas en casa con acceso fácil a un dispositivo electrónico, sin la supervisión de un adulto responsable.

El grave impacto que ha tenido la pandemia en las víctimas y sobrevivientes de la trata de personas, en sus diferentes modalidades, principalmente la explotación laboral y sexual, destaca el aumento de la captación y explotación de niñas y niños. (Delito, 2021)

Por otra parte, las medidas de bioseguridad, como el confinamiento y las restricciones de movilidad, afectaron la principal fuente de financiamiento de las maras y pandillas, la extorsión, por lo que estas debieron reinventarse y crear nuevas fuentes de ingresos para su subsistencia, por lo que, algunos miembros de maras y pandillas han migrado hacia la delincuencia digital o ciberdelincuencia.

Los bloqueos extensivos y el cierre de fronteras dificultaron inicialmente las actividades vinculadas al tráfico ilícito de personas, sin embargo, transcurridos los primeros meses de la pandemia, los traficantes aprovechan la desesperación de los migrantes y principalmente quienes estaban detenidos en un lugar intermedio antes de llegar a su destino,

aumentando los precios de su traslado a medida que transportarse se ha vuelto más difícil, además de utilizar nuevas rutas y medios de transporte diferentes para burlar los controles de las fuerzas de seguridad, lo que implica mayores riesgos para los migrantes.

Mientras que, el crimen organizado transnacional que opera en las diferentes fronteras ha explorado diferentes rutas y medios de transporte, incluyendo cruces subterráneos para contrabando de mercancías, tráfico ilícito de armas de fuego, tráfico y comercialización de precursores químicos, lucrando con las debilidades de los gobiernos y las necesidades de la población, expandiendo su control territorial y ampliando sus áreas de operación.

Las condiciones socioeconómicas de la población, aunado al impacto negativo de la pandemia, representa una alta vulnerabilidad para el reclutamiento de menores de edad que se integran al crimen organizado en sus diferentes manifestaciones.

El impacto de la pandemia en la incidencia delictiva y el crimen organizado no es exclusivo de nuestro país, este fenómeno se ha evidenciado en toda la región en países como México, Colombia, Argentina, Brasil y EE.UU., que ha reportado incrementos significativos en la incidencia delictiva y el crimen organizado dentro de su territorio.

## Discusión de Resultados

El mundo está cambiando constantemente, y la pandemia provocó un cambio drástico en el accionar del crimen organizado y delincuencia común, generando un impacto negativo en la percepción de seguridad de las personas, de esa cuenta, así como el ser humano aprende a adaptarse a la nueva normalidad, también sucede con el ámbito de la seguridad.



También debe adaptarse y transformar las actuaciones institucionales para enfrentar las actuales amenazas a la Seguridad de la Nación, y las nuevas manifestaciones del crimen organizado transnacional. Dejando en evidencia su agilidad y flexibilidad, por lo que no debería sorprender que en la medida que se normalicen las actividades comerciales, sociales y culturales, se vuelvan a utilizar las antiguas modalidades del crimen organizado, convirtiéndose en un reto mayor para las fuerzas de seguridad.

## Conclusiones

La pandemia del COVID-19 impactó significativamente y de manera negativa en las diferentes aristas del crimen organizado e incidencia delictiva, aunando un reto más, atender las nuevas funciones de las fuerzas de seguridad, encaminadas a la prevención y control de la pandemia. Esta generó una pausa momentánea en algunos mercados y actividades criminales, mientras que exacerbó y diversificó muchas modalidades.

Aún es muy prematuro, determinar si la tendencia alcista en la incidencia delictiva continuará en el largo plazo. Si se incrementa la incertidumbre, y crecen las causas y motivaciones, es casi evidente que se incrementará la incidencia delictiva.

Las investigaciones sobre las dinámicas del crimen organizado en el mundo, muestran que las comunidades y los individuos se ven inmersos en economías de mercado negro, cuando los medios de vida y las oportunidades legítimas son más escasos o menos lucrativos.

## Recomendaciones

La diversidad en las dinámicas criminales en la región sugiere que es necesario focalizar los esfuerzos en el fortalecimiento de las instituciones dedicadas a la investigación e inteligencia criminal, para analizar cada problemática de manera conjunta con los países de la región centroamericana para identificar estrategias regionales que permitan unificar esfuerzos y no enfrentar las amenazas de manera aislada.

El impacto de la pandemia en la incidencia delictiva, propone también diferentes áreas de oportunidad y espacios de actuación para el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad, las municipalidades y las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad e Inteligencia del país.

## Referencias Bibliográficas

Amnistía Internacional. (2021). Datos clave sobre la violencia con armas de fuego. Amnistía Internacional, 20.

Banco de Guatemala. (2021). Producto Interno bruto real por el enfoque de la producción. Guatemala en Cifras, 31.

Delito, U. O. (2021). Impacto de la pandemia COVID-19 en la trata de personas. Estados Unidos : UNODC.

Lazzetta, M. (2020). Estado, crimen organizado y pandemia por Covid-19. Temas & debates, 6.

Organización de Naciones Unidas. (2021). Responsabilidad Compartida, Solidaridad global. New York City. : Naciones Unidas .

PNC, P. N. (2021). Incidencia Delictiva. Guatemala.

R. Hernández Sanpieri; C. Fernández Collado & M. de Baptista Lucio. (2014). Metodología de la Investigación. Costa Rica: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.



**Jelin Noelia Elías García**

Licenciada en Relaciones Internacionales de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Actualmente labora en la Dirección General de Inteligencia Civil -DIGICI-



*Copyright (c) Jelin Noelia Elías García*



*Los errores remanentes son responsabilidad de los autores.*

# Corrupción y su Impacto en la Seguridad Nacional

*Corruption and its Impact on National Security*

Por: Julio Enrique Flores Reyes







*Fotografía propiedad de Emisoras Unidas*



# Corrupción y su Impacto en la Seguridad Nacional



*Magíster*

**Julio Enrique Flores Reyes**

Comisión Presidencial contra la Corrupción

julio.floresreyes@gmail.com

Recibido: 05-10-2022

Publicado: 15-12-2022

## Resumen

La corrupción genera consecuencias perjudiciales en el desarrollo socioeconómico de un país y constituye una amenaza importante para la seguridad nacional derivado del deterioro que ocasiona en la confianza ciudadana y la legitimidad del gobierno. En ese sentido, el análisis de variables de gobernanza proporcionadas por el Banco Mundial, acredita la relación directamente proporcional que existe entre el nivel de control de la corrupción y la efectividad del gobierno. En el contexto de COVID-19, los impactos de la corrupción se agudizan y requieren, dentro del marco jurídico aplicable, la adopción de novedosas buenas prácticas por parte de la institucionalidad pública, para garantizar la transparencia gubernamental durante la emergencia sanitaria.

## Abstract

Corruption generates detrimental consequences in the socioeconomic development of a country and constitutes a major threat to national security due to the deterioration it causes in citizen confidence and the legitimacy of the government. In this sense, the analysis of governance variables of the World Bank proves the directly proportional relationship that exists between the level of control of corruption and the effectiveness of the government. In the context of COVID-19, the impacts of corruption are exacerbated and require, within the applicable legal framework, the adoption of innovative good practices by public institutions to guarantee government transparency during health emergency.

## Palabras Clave

- Corrupción
- COVID-19
- Seguridad Nacional
- Gobernanza
- Buenas Prácticas

## Key Words

- Corruption
- COVID-19
- National Security
- Governance
- Good Practices



## Introducción

El Estado, desde su concepción originaria, surge como la organización social más desarrollada cuya finalidad esencial radica en proveer seguridad a la población y dotar de los servicios básicos, para viabilizar el desarrollo integral de la Nación. No obstante, diversos fenómenos sociales, como la corrupción, constituyen limitaciones reales para la efectiva realización de los fines públicos, impiden el oportuno cumplimiento de los compromisos gubernamentales y, en consecuencia, generan altos grados de deslegitimación de la función pública.

Este panorama se agrava en un contexto social definido por la pandemia del COVID-19, dentro del cual se ha identificado que las emergencias sanitarias constituyen una reciente causa de corrupción. El Estado, por medio de sus dependencias y agencias anticorrupción, ha tenido que llevar a cabo un proceso técnico de adaptación de las medidas de prevención y lucha contra la corrupción con el propósito de evitar o disminuir las afectaciones directas a la gobernanza, la seguridad nacional y el Estado de derecho.

## Metodología

En cuanto a la metodología aplicada, el presente artículo se realizó desde una perspectiva bibliográfica, fundamentada en la consulta y recopilación de información contenida en estudios nacionales e internacionales especializados sobre la materia. Para el efecto, se utilizaron los métodos analítico, sintético, deductivo e inductivo, con el propósito de brindar un abordaje integral respecto al fenómeno de la corrupción, la pandemia de COVID-19, como causa, su incidencia en la seguridad nacional y las principales medidas anticorrupción adoptadas por los diversos Estados de la comunidad internacional.

Adicionalmente, para el desarrollo, articulación y diseño del artículo se analizaron bases de datos del Banco Mundial, actualizadas hasta el 2021, relacionadas con variables de gobernanza pública, control de la corrupción, efectividad gubernamental, Estado de derecho, estabilidad política y ausencia de violencia. A efecto de presentar resultados globales de la vinculación entre el control de la corrupción y diversos aspectos constitutivos de la seguridad nacional, los países se agruparon en las regiones de Asia Oriental, Pacífico, Europa, Asia Central, Latinoamérica, el Caribe, Oriente Medio, África del Norte, América del Norte, Asia del Sur y África Subsahariana.

### A. Definición de corrupción

La primera referencia al concepto corrupción implica la idea general de deterioro, desmejoramiento o descomposición de la naturaleza propia de algo o alguien. En ese sentido, calificar un objeto, una circunstancia, un gobierno o una sociedad como corrupta conlleva indicar que su naturaleza primigenia ha sido alterada, se ha desviado de sus características, usos, valores o cualidades particulares y se encuentra en un estado deteriorado respecto a sus condiciones o concepciones naturales.

En ese sentido, si de forma concreta se aborda la corrupción que atañe a la sociedad y al gobierno, debe partirse de considerar una estructura de poder alterada o deteriorada en su naturaleza, lo cual produce distanciamiento respecto al cumplimiento de su fin esencial de promover la obtención del bien común.

Partiendo de dicha premisa y para efectos de analizar su conceptualización, tipología, incidencia y medición, se entiende que la corrupción es un fenómeno complejo, de carácter social, multicausal y que conlleva diversos efectos que se patentizan en variados sectores de la sociedad.

En doctrina existe multiplicidad de definiciones respecto a la corrupción; sin embargo, hay consenso sobre su acepción básica al referirse que “la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) considera la corrupción como el abuso de un cargo en el sector público o privado para beneficio personal y la organización no gubernamental (ONG), Transparencia Internacional (TI) la define como: el abuso del poder encomendado en beneficio propio” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2022, p.11).

Esta definición general, permite identificar importantes elementos de análisis como la delegación de poder, su extralimitación, y principalmente incorpora el criterio de la obtención de un beneficio propio o particular en detrimento de las finalidades colectivas.

En ese orden, debe indicarse que la corrupción parte de una situación de poder delegado, como el poder democrático cedido por la población a sus autoridades, que implica un deber posicional consistente en la obligación asumida al adquirir un “poder encomendado” de ejercerlo responsablemente de acuerdo a las finalidades, las reglas y los principios que rigen las atribuciones que han sido delegadas. En el caso de la función pública, la corrupción deviene de las situaciones en las cuales el servidor público actúa en contra del marco normativo, ético e institucional de las obligaciones que le corresponden como funcionario o empleado del Estado y con ello, desatiende los propósitos colectivos que justifican el quehacer público.

Es importante puntualizar que la acepción correcta de “poder encomendado” abarca tanto el ámbito público como el privado. El estudio integral y sistémico de la corrupción implica aproximarse al fenómeno distinguiendo que no se presenta únicamente en la esfera pública, sino que, por el contrario, puede estar presente en cualquier esfera pública o privada en la que exista autoridad o delegación de poder, y consecuentemente, un deber posicional que debe cumplirse irrestrictamente.

Asimismo, aún en la perspectiva de la corrupción desde el ámbito público, es relevante indicar que, si bien corresponde principalmente a los funcionarios y empleados públicos, los particulares o entes privados pueden estar directamente vinculados por medio de acuerdos realizados con agentes públicos para la obtención de beneficios ilícitos.

Otro elemento importante en la definición es el “abuso de poder”. La corrupción está vinculada con situaciones de poder y de autoridad, normalmente acompañadas de deficiencia en los mecanismos de control a su ejercicio, de tal manera que, la autoridad legítimamente delegada tiende a desvirtuarse por extralimitación en su ejercicio.

Las potestades que conlleva la autoridad, en el contexto de la corrupción, se ejecutan fuera de lo dispuesto en la normativa aplicable y adquieren la tendencia general de extender su alcance hasta donde resulte necesario para la consecución de los objetivos pretendidos de manera ilegítima. El principio de legalidad de la función pública cede ante el ejercicio abusivo de las atribuciones que son propias a cada cargo dentro de la administración pública.

Al respecto, el abuso de poder, como comportamiento social intrínseco a la corrupción, puede ser propio de la esfera penal y constituir un delito generalmente vinculado a la afectación del bien jurídico de la administración pública; o bien, ser una infracción de otra naturaleza, no penal, orientada a la infracción de parámetros éticos e inobservancia de criterios de transparencia gubernamental e integridad personal.

En síntesis, todo acto de corrupción es reprochable, sin embargo, no todo acto de corrupción es necesariamente un delito.

Finalmente, dentro de los componentes de la definición general de corrupción, se identifica que el abuso del poder encomendado se realiza con la finalidad concreta consistente en obtener “beneficios propios o particulares”.

En ese sentido, debe considerarse que la comisión de un acto de corrupción se materializa con el propósito de beneficiarse a sí mismo o a un tercero, pero incide directamente en la afectación de la sociedad, del bien común o el bienestar general. En términos de lo expuesto anteriormente, las ventajas obtenidas se categorizan como extraposicionales dado que no corresponde a un beneficio legítimo propio del adecuado ejercicio de la función o el poder encomendado.

Es necesario puntualizar que los beneficios procurados por medio de la corrupción no son únicamente en beneficio de los actores involucrados, sino que pueden resultar a favor de otros particulares o limitadas colectividades, siempre con la nota característica de generar la afectación de la mayoría excluida o de la población en general.

Adicionalmente, es menester referir que dicho beneficio no debe ser entendido únicamente circunscrito a aspectos dinerarios o económicos, ya que puede abarcar efectos de otra índole como privilegios familiares, políticos, sociales, laborales o personales.

Por lo tanto, analizados los términos que se interrelacionan en la adecuada comprensión de la corrupción, se coincide en entenderla como un complejo fenómeno social que se establece por el “comportamiento de los individuos y funcionarios públicos que se desvían de las responsabilidades establecidas y usan su posición de poder para satisfacer fines privados y asegurar sus propias ganancias” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2004, citada por Sandoval Ballesteros, 2016, p.120).

## B. Tipología de la corrupción

La corrupción ha sido objeto de diversas clasificaciones atendiendo aspectos variados de su naturaleza. En tal contexto, además de la diferenciación de corrupción pública y privada según los sujetos involucrados, se han establecido

tipologías por su alcance, por ámbito territorial, por sus consecuencias, por el nivel de tolerancia social, e incluso, se han individualizado los delitos más importantes que constituyen corrupción.

En relación a su alcance, tipología comúnmente expuesta por Transparencia Internacional (2009, p.23) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2022, p.12), la corrupción se clasifica en gran corrupción y pequeña corrupción.

La pequeña corrupción, corrupción ordinaria, leve o menor, se refiere al abuso cotidiano de los servidores públicos en sus interacciones con los ciudadanos, produce efectos nocivos concretos y se verifica, generalmente, cuando la población intenta acceder a los servicios públicos básicos.

Por su parte, la gran corrupción o corrupción a gran escala consiste en el abuso de poder de alto nivel que involucra a funcionarios públicos del rango superior, beneficia a unos pocos a expensas de muchos y causa graves daños estructurales a la sociedad, afectando las funciones centrales del gobierno.

En tal contexto, dentro de la tipología por su alcance, se determinó la coexistencia de un tercer tipo de corrupción denominada corrupción política o cooptación del Estado, la cual consiste en la manipulación de políticas, instituciones y reglas de procedimiento por los responsables de la toma de decisiones que abusan de su posición para mantener su poder, estatus o privilegios sociales, económicos o políticos.

Respecto al ámbito territorial, el autor Hernández (2022, p.8) desarrolla la corrupción local, nacional e internacional de conformidad con las circunscripciones geográficas en las cuales se genera o repercuten los actos corruptos.

La corrupción local se refiere a aquella cuyos actores e incidencia se limitan a una parte del territorio nacional, ya sea comunitario, municipal o departamental; mientras que la corrupción nacional se vincula con efectos y actores que ejercen autoridad sobre la totalidad del territorio de un Estado.

Por su parte, la corrupción internacional o transnacional se caracteriza por las repercusiones y la participación de actores de diversos países, resultando necesaria la aplicación de legislación internacional para su detección y juzgamiento.

Atendiendo a la trascendencia de sus consecuencias, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas cataloga la corrupción por su "a) afectación directa e indirecta; b) afectación a grupos específicos; c) afectación a toda la sociedad" (2015, p.7).

En ese sentido, la corrupción de afectación directa o indirecta se circunscribe a consecuencias delimitadas en sujetos particulares identificables y afectados explícita o transversalmente por la relación corrupta; la corrupción de afectación a grupos específicos extiende sus consecuencias a un sector parcial de la sociedad que comparte condiciones o pretensiones que son arbitrariamente restringidas por el acaecimiento de actos corruptos.

Por último, la corrupción de afectación a toda la sociedad, prolonga sus efectos a la generalidad de la colectividad social, atenta contra intereses fundamentales compartidos por toda la población, e incluso, por la comunidad internacional.

De conformidad con el nivel de tolerancia social, el autor Heidenheimer (citado por Hernández, 2022, p.7) clasifica la corrupción como gris, blanca y negra.

La corrupción negra implica el total consenso acerca del rechazo de la acción corrupta y, en consecuencia, la obligatoriedad de su juzgamiento; la corrupción gris se genera por la opinión ambigua entre sectores de la sociedad en relación al reproche y penalización de determinadas acciones que se consideran corruptas; y, la corrupción blanca se presenta cuando el consenso es referido a asumirla como patrones tolerables de conducta no siempre susceptibles de sanción.

Esta clasificación, que doctrinariamente se ha reconocido, no debe desvirtuar que, en el marco de la legalidad, cualquier nivel de corrupción debe ser proporcionalmente sancionada.

Por último, no obstante que, tal como se enunció anteriormente, no todos los actos ilegales son corrupción y no toda corrupción constituye delito, se ha socializado una tipología estrictamente penal constituida por los delitos vinculados a la comisión de actos corruptos y el perjuicio causado a la administración pública.

En ese sentido, en las legislaciones penales se encuentran tipificados delitos como: el abuso de autoridad, incumplimiento de deberes, nombramientos ilegales, usurpación de atribuciones, cohecho, peculado, malversación, aceptación ilícita de regalos, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias y cobro ilegal de comisiones, entre otros.

### **C. Medición de la corrupción**

Dado que la corrupción es un fenómeno con incidencia real sobre el desarrollo de la sociedad y la gobernanza del Estado, continuamente se realizan esfuerzos para medir su impacto, y así, viabilizar la adopción de las medidas pertinentes, según el grado de corrupción cuantificado.



La dificultad para su gradación radica en aspectos como la diversidad e indeterminación de los actos que constituyen corrupción, la variabilidad y rápida transformación de las formas de su comisión; además, resulta indispensable asumir que el carácter reprochable, ilícito e indebido de los actos corruptos conlleva su simulación u ocultamiento.

En tal contexto, de conformidad con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2022, p.24), se han identificado métodos directos y enfoques indirectos para abordar, desde perspectivas distintas, la medición de la corrupción.

Con relación al primer enfoque, los métodos directos, se definen por la recopilación de datos estadísticos y descriptivos que documentan la existencia de corrupción, tales como cantidad de denuncias y condenas por delitos vinculados a corrupción, cantidad de sanciones éticas impuestas en las instituciones, nivel de cumplimiento del acceso a la información pública, identificación y análisis de legislación vigente, implementación de programas de integridad y rendición de cuentas, cantidad de hallazgos por incumplimiento de normas o deficiencia en el control interno, e incluso, sondeos sobre experiencias reales de víctimas de corrupción, entre otros.

La característica principal de este enfoque se establece por la objetividad que brinda la acreditación y comprobación de los elementos y las experiencias que son consideradas para realizar la medición de la corrupción.

Por su parte, los métodos o enfoques indirectos, se vinculan con la percepción sobre la corrupción obtenida por medio de entrevistas, cuestionarios y encuestas realizadas a expertos temáticos, representantes de diversos sectores en particular y ciudadanos en general.

Por medio del establecimiento de la percepción de la corrupción se establece un grado de apreciación poblacional respecto a la presencia o inexistencia de corrupción; sin embargo, deben adoptarse mecanismos idóneos para reducir el carácter subjetivo que diversos factores y actores generan dentro de las corrientes de opinión pública.

A nivel mundial, con las consideraciones realizadas y estimando que el método directo tiende a aplicarse en escalas territoriales o institucionales más específicas, son los análisis basados en enfoques indirectos los que alcanzan mayor socialización en el debate internacional de la medición de la corrupción.

En ese orden, el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por la organización no gubernamental Transparencia Internacional es el más utilizado para evaluar los niveles de corrupción en los Estados de cada continente, permitiendo la comparación, clasificación y ordenación de países según el grado de corrupción apreciado por expertos, empresarios y población.

El Índice de Percepción de la Corrupción 2021: *"califica 180 países y territorios de todo el mundo según la percepción que tienen especialistas y empresarios de la corrupción existente en el sector público de su país. Se basa en 13 fuentes de datos independientes y emplea una escala de cero a cien, donde el cero representa un alto nivel de corrupción y, el cien, corrupción prácticamente inexistente"* (Transparencia Internacional, 2022, p.4).

Las puntuaciones en 2021, dentro de la escala indicada, oscilaron entre 88 puntos en países como Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda, hasta los 11 puntos en Sudán del Sur, siendo 43 puntos el promedio general de la calificación de los 180 países evaluados.

En cuanto a las regiones, Europa Occidental y Unión Europea obtuvo 66 puntos en promedio, destacando Dinamarca y Finlandia con 88 puntos, mientras que Bulgaria recibió la valoración más baja con 42 puntos; en la región Asia Pacífico se determinó la media de 45 puntos, sobresaliendo Nueva Zelanda con 88 puntos y con puntuaciones inferiores países como Corea del Norte y Afganistán con 16 puntos; la región de América fue evaluada con 43 puntos promedio, encabezada por Canadá con 74 puntos y, en el rango menor, Venezuela con 14 puntos; la región Oriente Medio y Norte de África obtuvo la media de 39 puntos, destacando Emiratos Árabes Unidos con 69 puntos, mientras que la menor puntuación fue asignada a Siria con 13 puntos; en la región Europa del Este y Asia Central se determinó el promedio de 36 puntos, liderando Georgia con 55 puntos, mientras que Turkmenistán fue calificada con 19 puntos; y, finalmente, los países de la región de África Subsahariana promediaron 33 puntos, sobresaliendo Seychelles con 70 puntos y en el extremo opuesto, Sudán del Sur con 11 puntos.

Adicionalmente, entre otros parámetros de evaluación a nivel internacional, se encuentra el Índice de Estado de Derecho de *World Justice Project*, el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional, el Latinobarómetro de Corporación Latinobarómetro, y el Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción de *Americas Society/Council of the Americas y Control Risk*.

#### D. Causas de la corrupción

La corrupción se particulariza por surgir a partir de variadas, distintas, interrelacionadas y complementarias causas. En realidad, múltiples aspectos institucionales, normativos y sociales generan las condiciones propicias para la comisión de actos de corrupción.

En ese orden, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2017, p.2-5) puntualiza que la corrupción es causada por legislación desactualizada en temáticas relevantes como adquisiciones públicas y de servicio civil;

institucionalidad débil, principalmente, de los órganos de control y fiscalización; limitado sistema de administración de justicia en relación a potestades legales e independencia financiera y funcional; sistemas electorales y de partidos políticos caracterizados por la presencia de financiamiento ilícito; así como la deficiencia en el castigo de actos de corrupción.

Asimismo, constituyen factores para el apareamiento de corrupción, la presencia de conflictos de interés sin procedimientos o mecanismos para su declaración, detección y resolución; el acceso deficiente a la información pública privilegiando la cultura de secretismo y el incumplimiento de obligaciones de generar y divulgar datos en poder del Estado; y, la escasa participación ciudadana que impide la efectiva auditoría social y genera apatía social.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019, p.52), además de las causas indicadas, incluye en el origen de la corrupción aspectos como concentración de poder; amplio espacio de discrecionalidad para los decisores dentro de la función pública; falta de control de los actos de autoridad y limitada rendición de cuentas; e incluso, señala factores culturales que se reflejan en la tolerancia frente a la corrupción y conductas de ilegalidad e irrespeto a leyes e instituciones.

En observancia de lo descrito y con el propósito de estructurar las causas de la corrupción, se pueden sectorizar según su vinculación con la debilidad normativa e institucional, la deficiencia en la implementación de controles a la función pública, la restricción a la incidencia ciudadana dentro del gobierno, la distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y la sociedad; y, la ineficiente persecución de las infracciones, faltas y delitos de corrupción.

La debilidad normativa e institucional, es el resultado de factores limitativos evidenciados dentro de la carrera del servicio civil, los procesos de adquisiciones, los programas

de ética e integridad pública, la planificación y programación institucional y la burocratización generalizada en la realización de trámites y prestación de servicios públicos. Adicionalmente, por lo general, los esfuerzos de fortalecimiento institucional no están acompañados de una política pública anticorrupción que permita coordinar y orientar efectivamente los esfuerzos realizados.

La deficiencia en la implementación de controles a la función pública radica en la falta de independencia de las instituciones contraloras de la función pública, la precaria incidencia de las instancias de control interno, las limitaciones en capacidades técnicas de los órganos de control y auditoría, así como la inexistencia de estrategias para promover el control social y colaborativo de la corrupción.

La restricción a la incidencia ciudadana dentro del gobierno se deriva de bajos niveles de cumplimiento en materia de acceso a la información pública, impedimentos en la generación de espacios de participación ciudadana, obstaculización para la implementación de mecanismos sostenibles de apertura y diálogo entre gobierno y población, y, la escasa cultura de rendición de cuentas de los servidores públicos.

La distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y la sociedad se ocasiona por la interacción en la realización de trámites o la prestación de servicios en contextos desregulados o favorables para la corrupción, asimismo, se genera por el fenómeno de la puerta giratoria, producido por el movimiento continuo de personas en puestos directivos privados y públicos. Durante diversos momentos, la falta de regulación de la práctica del lobby y los conflictos de interés, y, por el grado inicial que se muestra en la implementación de medidas anticorrupción en determinados sectores del ámbito empresarial.

Por último, la ineficiente persecución de las infracciones, faltas y delitos de corrupción se origina por deficiencias en la protección a personas que participan en su investigación, la falta de coordinación interinstitucional de las entidades del sector justicia, insuficientes capacidades institucionales en investigación y sustanciación de los procesos, y, la escasa aplicación de sanciones o imposición de sanciones no representativas.

Adicionalmente, atendiendo las recientes circunstancias sociales, al esquema desarrollado deben incorporarse, como causa de la corrupción, las emergencias naturales y sanitarias, dado que ha quedado comprobado que las contingencias que conlleva su atención generan oportunidades para la comisión de actos de corrupción, erogación de fondos públicos con deficiente planificación y falta de mecanismos de control.

En el siguiente apartado se desarrollará, específicamente, la pandemia de COVID-19 como causa de la corrupción.

#### **E. Pandemia de COVID-19 como causa de la corrupción**

El COVID-19 o coronavirus 2019, es la enfermedad que provoca el virus del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2) y en la mayoría de casos, presenta afecciones relacionadas a dificultades respiratorias, tos seca, fiebre y cansancio. La gravedad de la enfermedad varía según cada paciente, afectando desde la forma leve parecida a la gripe menor, hasta la forma más aguda que genera la muerte.

La Organización Mundial de la Salud -OMS-, en marzo de 2020, declaró la enfermedad como pandemia dado que se extendió a nivel mundial y ha afectado a un número representativamente amplio de personas.

En tal contexto, los diferentes gobiernos debieron asumir medidas de respuesta ante la emergencia sanitaria presentada.

Las modalidades de reacción tenían que ser rápidas y, por consiguiente, se desarrollaron bajo parámetros de nula o escasa planificación y en dinámicas de improvisación, lo cual, de forma evidente, generó múltiples oportunidades para la realización de actos corruptos.

La pandemia de COVID-19 “ha supuesto una amenaza a la transparencia y la rendición de cuentas en todos los países sin excepción, y ha puesto de manifiesto indicios de retroceso, incluso entre los países que ostentan las puntuaciones más altas” (Transparencia Internacional, 2022, p.14) en “muchos países, se ha aprovechado la pandemia de COVID-19 para recortar libertades básicas y esquivar frenos y contrapesos importantes” (Transparencia Internacional, 2022, p.4).

En ese orden, se verificaron mayores niveles de corrupción por el incumplimiento de los procesos de adquisiciones públicas de bienes y suministros, priorizando la urgencia de la contratación sobre la observancia de los controles aplicables.

Asimismo, se presentó opacidad en la contratación y pago del personal sanitario; asignación de recursos a programas de asistencia social sin claridad de criterios ni registros técnicos; falta de mecanismos suficientes y eficientes de rendición de cuentas; y, ausencia de disponibilidad de información pública actualizada sobre el manejo de la pandemia.

En cuanto al manejo de las finanzas públicas, se realizaron ampliaciones presupuestarias no contempladas en la programación estatal, multiplicidad de transferencias imprevistas, así como asignación discrecional de fondos públicos.

Estas actuaciones resultaron necesarias para atender la emergencia sanitaria, sin embargo, en la mayoría de países no estuvieron acompañadas de la adecuada supervisión.

De igual manera, dentro de la pandemia por COVID-19, se evidenciaron casos puntuales de corrupción como el tratamiento irregular de las donaciones recibidas, pagos para obtener beneficios gubernamentales, malversación o sustracción de suministros de salud, autorizaciones de medicamentos con calidad menor a los estándares requeridos y el aumento injustificado de precios sin consecuencias o sanciones.

Adicionalmente, la población fue afectada por la emisión de restricciones a los derechos humanos bajo el argumento de privilegiar mayor control gubernamental en el manejo de la pandemia.

Por último, en atención al fin primordial de las medidas adoptadas en la pandemia que consiste en salvaguardar el derecho a la salud, se evidenció el nexo entre los niveles de corrupción y las consecuencias fatales del COVID-19.

En concreto, con fundamento en datos proporcionados por la Universidad Johns Hopkins, “si contrastamos la letalidad (total de defunciones por COVID-19 respecto al total de casos reportados) con los niveles de corrupción, se encuentra que la letalidad por COVID-19 disminuye de acuerdo con la reducción en corrupción. Los países con altos niveles de corrupción casi reportan el doble de letalidad que los países con menores niveles de corrupción” (García Gómez, 2021).

## **F. Efectos de la corrupción**

La corrupción produce importantes efectos que repercuten directamente en ámbitos distintos y generalizados del desarrollo poblacional.

Al respecto, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2022, p.13-18), puntualiza como consecuencias de la corrupción las pérdidas e ineficiencia económica derivado de los costos asociados al soborno; reducción de



la inversión en capital físico y humano; evasiones fiscales; malversación de fondos públicos y adjudicación de contratos a oferentes menos calificados; la pobreza y desigualdad dado que, por la corrupción, la riqueza se redistribuye en las élites políticas y no en los sectores poblacionales más necesitados; disfuncionalidad del sector público y privado debido a que la prestación de servicios públicos se vuelve más onerosa y la competencia empresarial se torna injusta; fallas en la infraestructura construida con insumos de menor calidad, ausencia de supervisión e inobservancia de las normas técnicas y legales aplicables; manipulación de los sistemas políticos por medio de la instauración de prácticas clientelistas financiadas con recursos públicos asignados inicialmente a inversión social; delincuencia organizada por la cooptación de funcionarios públicos que deberían combatir las estructuras criminales y el lavado de dinero; y entre otros efectos, la impunidad y justicia parcial por su deficiente persecución y comisión de actos corruptos sin castigo.

En síntesis, genera limitaciones al desarrollo humano, económico y social de la población, distorsiona el correcto desenvolvimiento económico, ocasiona pérdida de activos públicos y garantiza impunidad ante actos de corrupción.

Adicionalmente, es importante enfatizar en los efectos que genera la corrupción con relación al acceso restrictivo de bienes y servicios públicos para la población y, en especial, para los sectores con mayores rasgos de vulnerabilidad.

En ese sentido, los fondos públicos asignados inicialmente para la satisfacción de necesidades sociales fundamentales como salud, empleo, vivienda, educación, trabajo, medio ambiente, seguridad alimentaria, entre otros, son malversados o financian sobrecostos, haciendo ineficiente el gasto estatal. Se hace inviable el cumplimiento de los fines colectivos del Estado, limita la accesibilidad a servicios públicos y genera su prestación parcial, deficiente o excluyente.

A nivel global, las restricciones asociadas a la corrupción ocasionan el aplazamiento en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, impidiendo el fin de la pobreza y el hambre, salud y educación de calidad, igualdad de género, ambiente y uso de recursos naturales de forma sostenible, trabajo, crecimiento económico e industrial, paz, justicia e instituciones sólidas. En sí, la corrupción afecta los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas conexas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha indicado lo siguiente: “la privación de derechos como la alimentación, la salud, la vivienda y la educación, son algunas de las terribles consecuencias que produce la corrupción en los países latinoamericanos. Además, la corrupción estimula la discriminación y agrava la situación socio-económica de las personas que viven en situación de pobreza o de exclusión y de discriminación histórica, impidiendo el ejercicio de sus derechos, tanto civiles y políticos como los DESCAs [Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales]” (2019, p.57).

Asimismo, de forma específica, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, se orienta a la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas con acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles, dentro del cual, en la meta 16.5, se propone reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

Para el efecto, se procura reducir indicadores como la proporción de personas que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público o a las que un funcionario público les ha pedido un soborno durante los últimos 12 meses, la proporción de negocios que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público o a los que un funcionario público les ha pedido un soborno durante los últimos 12

meses, gastos primarios del gobierno en proporción al presupuesto aprobado originalmente, proporción de la población que se siente satisfecha con su última experiencia de los servicios públicos y número de países que adoptan garantías constitucionales, legales o normativas para el acceso público a la información.

En tal contexto, con relación al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en un enfoque generalizado, la corrupción afecta transversalmente todas las metas establecidas; y concretamente, impide el cumplimiento del objetivo 16.

Por otra parte, existen efectos precisos de la corrupción que inciden de manera directa en la seguridad nacional, los cuales se desarrollarán en el siguiente apartado.

#### **G. Impacto de la corrupción en la seguridad nacional**

Dentro de los problemas que conlleva la corrupción para el Estado democrático, destaca “la desafección y pérdida de confianza en las instituciones, en el gobierno, y en el sector público en general, que a la par genera, como uno de los principales efectos en la administración pública, el deterioro de la moral o la ética pública. El resultado es una sociedad desconfiada de cualquier institución por considerarla corrupta y por tanto, deslegitimada para actuar en nombre de la sociedad” (Miranzo Díaz, 2018, p.20).

En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, indica que la corrupción “socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos y el combate contra ésta, fortalece las instituciones democráticas, evita las distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social. La corrupción también tiene un impacto directo en la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas” (2019, p.56) y agrega que la corrupción tiene un gran impacto respecto al Estado de Derecho, específicamente, con

relación a tres principios fundamentales, ya que “afecta el principio de la primacía de la ley; en segundo lugar, daña el ideal de la búsqueda del bien común por parte de las autoridades como base de su legitimidad; y en tercer lugar, afecta la independencia de las autoridades” (2019, p.57).

De conformidad con lo citado, la corrupción deslegitima al Estado y a partir de tal determinación, se deriva una relevante amenaza a la seguridad del Estado por cuanto disminuye la confianza de la sociedad en las instituciones públicas, se produce la capacidad disminuida del Estado, el cual deja de cumplir su finalidad de satisfacer las necesidades sociales, y paralelamente, la polarización social aumenta creando inestabilidad social y política a nivel interno de los países.

Adicionalmente, la vulneración de derechos humanos y del Estado de derecho que está asociada a los altos niveles de corrupción, genera movimientos sociales de desestabilización y resistencia que provocan bajo nivel de gobernanza pública.

En ese orden de ideas, debe tenerse en consideración el detrimento en la seguridad del Estado durante la pandemia, dado que el abordaje gubernamental de la emergencia sanitaria incluyó la emisión de estados de excepción, dentro de los cuales se limitaron los derechos humanos.

Precisamente, la Declaración sobre Seguridad en las Américas, reconoce que la seguridad de los Estados se ve afectada por causas tradicionales y por nuevas amenazas como los riesgos a la salud.

Por otra parte, con relación a los resultados obtenidos del estudio realizado, es viable acreditar la vinculación entre corrupción y seguridad nacional, por medio del análisis comparativo entre diversas variables de gobernanza construidas por el Banco Mundial y que se relacionan con las percepciones sobre el control de la corrupción, la efectividad gubernamental, el Estado de derecho y la estabilidad política.

Para el efecto, se utilizaron datos de 2021 disponibles en el portal web <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>, donde los países se muestran agrupados por regiones geográficas y la percepción sobre el nivel de cumplimiento, en cada variable se califica según los rangos de percentiles que abarca de 0 a 100, donde 0 es el menor nivel de cumplimiento y 100 el mayor.

La variable de control de la corrupción, con la que se compararán las demás, se refiere al ejercicio del poder público para beneficio privado.

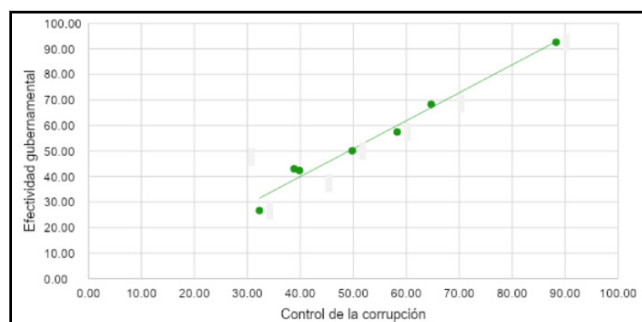
La variable de efectividad gubernamental abarca la calidad de servicios públicos, la implementación de políticas y la credibilidad en el gobierno.

La variable de Estado de derecho comprende el cumplimiento de las reglas, la garantía de los derechos y la certeza jurídica; y, la variable de estabilidad política y ausencia de violencia implica la generación de factores de variabilidad social motivados por aspectos políticos.

Al realizar las correlaciones correspondientes y visualizarlas en diagramas de dispersión, se generaron los siguientes resultados:

**Figura 1.**

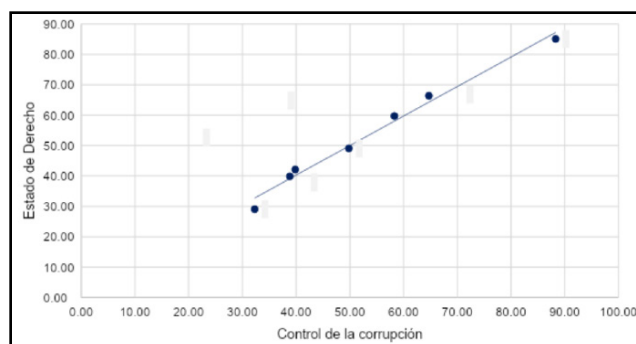
Control de corrupción y efectividad gubernamental



*Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2021)*

**Figura 2.**

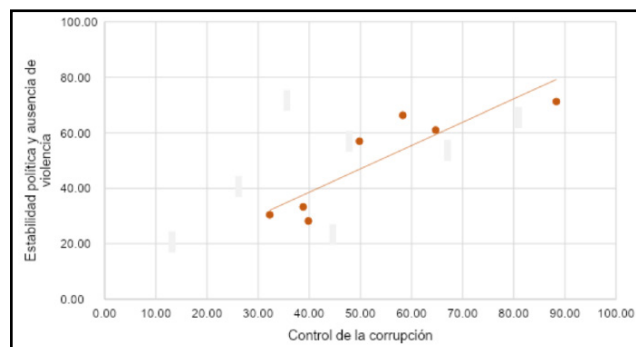
Control de corrupción y Estado de Derecho



*Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2021)*

**Figura 3.**

Control de corrupción y estabilidad política y ausencia de violencia



*Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2021)*

En ese orden, al verificar la relación entre el control de la corrupción con cada una de las demás variables de gobernanza, se determina notablemente la relación directamente proporcional existente.

A mayor control de la corrupción, mayores niveles de efectividad gubernamental, Estado de derecho y estabilidad política; o bien, a menor control de la corrupción, niveles más deficientes de efectividad gubernamental, Estado de derecho y estabilidad política.

El comportamiento indicado certifica que los niveles más altos de corrupción o menor control de la misma genera amenazas a la seguridad nacional, manifestadas en la pérdida de credibilidad en el gobierno y la certeza jurídica, incumplimiento de leyes e inestabilidad política acompañada por el aumento en la violencia.

#### **H. Marco jurídico y buenas prácticas de lucha contra la corrupción adoptadas en el contexto del COVID-19**

La lucha contra la corrupción se lleva a cabo en aplicación de instrumentos legales internacionales y nacionales que delimitan las acciones de prevención y sanción que los Estados asumen para su combate.

En el plano internacional, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2003 y la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos en 1996, constituyen las principales regulaciones anticorrupción.

En su contenido desarrollan aspectos para promover y fortalecer mecanismos de prevención, detección, sanción y erradicación de la corrupción; la implementación y agilización de medidas de cooperación entre los Estados; así como los mecanismos de seguimiento, denominados Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y, Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, por medio de los cuales se efectúan rondas periódicas de evaluaciones y recomendaciones a los Estados parte.

Adicionalmente, a nivel interno, cada Estado instauro la normativa correspondiente para fortalecer la transparencia gubernamental y combatir la corrupción.

Por lo general, además de las disposiciones de sujeción a la ley reguladas constitucionalmente, se emiten decretos legislativos relacionados a probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos, acceso a la información pública, ética e integridad pública, rendición de cuentas y delitos contra la administración pública.

En ese marco legal, aunado a las disposiciones específicas emitidas con ocasión de la emergencia sanitaria, los gobiernos adoptaron buenas prácticas que coadyuvaron a la prevención y lucha contra la corrupción en el contexto del COVID-19, dentro de las cuales se encuentran:

- Difusión de guías de transparencia para compras públicas aplicables a la adquisición de vacunas y suministros médicos.
- Aprobación de candados presupuestarios a las ampliaciones de asignación de fondos públicos.
- Implementación de mecanismos de rendición de cuentas a la ejecución de fondos por COVID-19 dirigidos a la población y con enfoque comunicacional.
- Realización de auditorías especiales a los registros de beneficiarios de programas sociales.
- Fortalecimiento del control interno y realización de inspecciones físicas de las compras y donaciones, desde su recepción hasta su entrega.
- Elaboración de planes de evaluación de riesgos relacionados con corrupción y COVID-19.
- Creación de observatorios ciudadanos y multisectoriales de auditoría social para la rendición de cuentas y seguimiento de la ejecución presupuestaria.
- Simplificación y digitalización de trámites para reducir la distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y la sociedad.

-Habilitación y socialización de portales web de transparencia presupuestaria y acceso a la información pública.

- Realización de foros virtuales de presupuesto abierto para socializar y discutir, con la población, la priorización de recursos públicos.

- Generación de reportes en línea de las compras realizadas por COVID-19 disponibles en cada portal web institucional de las dependencias públicas.

- Implementación de formularios en línea para realizar denuncias por actos de corrupción y solicitar información pública.

- Habilitación de tableros electrónicos sobre los avances de vacunación, ejecución presupuestaria y denuncias relacionadas.

- Creación de plataformas electrónicas de interconexión e interoperabilidad de datos entre las entidades con competencia en la persecución de delitos.

- Elaboración de diagnósticos de necesidades de transparencia por medio de softwares de administración de encuestas y cuestionarios.

- Organización de capacitaciones vía digital en temas de ética pública, prevención y lucha contra la corrupción.

En síntesis, los Estados promovieron buenas prácticas fundamentadas en los pilares del gobierno abierto y electrónico, uso de tecnologías de la información, fortalecimiento de las auditorías gubernamentales, sociales, el especial seguimiento a las adquisiciones públicas y la ejecución presupuestaria.

## Resultados y Conclusiones

La corrupción se determina como complejo fenómeno que desnaturaliza el fin social de la función pública, el cual, por

medio del ejercicio abusivo y extralimitado del poder delegado provoca la obtención de beneficios particulares o ganancias ilícitas en detrimento de la prestación de servicios básicos, la calidad de vida de los habitantes y, en términos de seguridad de la Nación, socava la legitimación del gobierno.

Es importante puntualizar que la manifestación de la falta de parámetros éticos e inobservancia del marco jurídico aplicable, se presenta en los ámbitos públicos y privados; en grandes dimensiones y con impactos menores; a nivel local, nacional o internacional; con afectaciones directas, a grupos específicos o a toda la sociedad; con mayores o menores grados de tolerancia; sin embargo, cada una de las expresiones de la corrupción es sancionable y extiende sus consecuencias sobre la credibilidad en las instituciones públicas.

En su carácter multicausal, la corrupción surge de aspectos tradicionalmente identificados con la debilidad normativa e institucional, deficiencia de controles a la función pública, inaplicabilidad de los principios de gobierno abierto, distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y la sociedad e ineficiente persecución de las infracciones, faltas y delitos relacionados; sin embargo, el contexto actual ha acreditado que las emergencias sanitarias, como el COVID-19, también constituyen factores generadores de espacios propicios para la corrupción derivado del manejo de fondos públicos de manera urgente y acompañado de deficientes o escasos controles.

La relevancia del análisis de la corrupción, sus causas e implicaciones, se justifica en la determinación de sus efectos. La corrupción genera limitaciones al desarrollo humano, conlleva pérdida de activos públicos, produce impunidad ante actos de corrupción y, desde la perspectiva de afectación directa de la población, produce acceso limitado a bienes y servicios públicos e incumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.



Con relación a la seguridad nacional, la corrupción incide negativamente en la confianza ciudadana en el Estado y con ello, se patentiza una importante amenaza a la seguridad de la Nación, por cuanto disminuye la credibilidad en la institucionalidad pública, produce un Estado débil con capacidades disminuidas, surge la polarización social e intensifica la inestabilidad social y política que, en conjunto, afectan el nivel de gobernanza pública.

En ese orden, por medio del estudio de información contenida en las variables de control de la corrupción, efectividad gubernamental, Estado de derecho y estabilidad política, proporcionadas por el Banco Mundial, quedó acreditada la relación directamente proporcional que existe entre el nivel de control de la corrupción y la gobernanza, es decir, a mayor control de la corrupción mayores niveles de gobernanza.

En sentido contrario, se comprueba que el deficiente control de la corrupción afecta criterios propios de la seguridad nacional, ocasionando pérdida de credibilidad en el gobierno, ausencia de certeza jurídica, incumplimiento de leyes, inestabilidad política y aumento en la violencia.

En tal contexto, atendiendo que la pandemia de COVID-19 es causa de corrupción y que la corrupción atañe a la seguridad nacional, los Estados promovieron buenas prácticas fundamentadas en el gobierno abierto, uso de tecnologías de la información, fortalecimiento de las auditorías gubernamentales, sociales, seguimiento especializado a las adquisiciones públicas y la ejecución presupuestaria, con el objetivo de transparentar la función pública y garantizar la confianza en el Estado y la legitimidad del gobierno.

## Referencias Bibliográficas

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). Corrupción y derechos humanos. Washington: CIDH, OEA.

Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. (2015). Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos. Ginebra: ONU.

García Gómez, J. (febrero, 2021). La corrupción y el COVID-19: la opacidad es un riesgo para la salud. <https://www.incae.edu/es/blog/2021/02/02/la-corrupcion-y-el-covid-19-la-opacidad-es-un-riesgo-para-la-salud.html>.

Hernández, A. (2022). La corrupción en América Latina. La Constitución y el combate a la corrupción, 1-20. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto de Estudio Constitucionales del Estado de Querétaro.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2017). La corrupción: Sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano. Guatemala: ICEFI.

Miranzo Díaz, J. (2018). Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas. Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado, núm. 14, junio 2018, 1-26. México: Centro Jacobeo de Estudios de Posgrado.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2022). ¿Qué es la corrupción y por qué nos atañe? Módulo 1. Viena: GRACE, UNODC.

Sandoval Ballesteros, I. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. Revista Mexicana de Sociología, vol. 78, núm. 1, 119-152. México: UNAM

Transparencia Internacional. (2009). Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción. Berlín: TI.

Transparencia Internacional. (2022). Índice de Percepción de la Corrupción 2021. Berlín: TI.



**Julio Enrique Flores Reyes**

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario, egresado con la distinción Summa Cum Laude de la Jornada Matutina de Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Maestría en Derecho Constitucional de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Economista egresado de la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ha brindado asesoría jurídica y financiera dentro de la administración pública. Actualmente se desempeña como Director de Rendición de Cuentas e Información Pública de la Comisión Presidencial contra la Corrupción.



*Copyright (c) Julio Enrique Flores Reyes*



*Los errores remanentes son responsabilidad de los autores.*



# La Seguridad Humana: Pilar Estratégico para la Defensa y Seguridad de Colombia

*Human Security: Strategic Pillar for the  
Defense and Security of Colombia*

Por: María Johanna Alarcón Moreno







*Fotografía propiedad de El País*



## La Seguridad Humana: Pilar Estratégico para la Defensa y Seguridad de Colombia



*Magíster*

**María Johanna Alarcón Moreno**

Asesora y Líder de la línea de seguridad y defensa

**Comando de Educación y Doctrina del Ejército Nacional**

**Conferencista del INEES**

[nanis23@hotmail.com](mailto:nanis23@hotmail.com)

Recibido: 17-10-2022

Publicado: 15-12-2022

### Resumen

El presente artículo aborda un recorrido conceptual de la seguridad y sus componentes con el fin de entender el papel que jugó la pandemia en Colombia, la participación de las Fuerzas Militares y finalmente, la importancia de la seguridad humana dentro del planeamiento estratégico de la defensa y seguridad de Colombia. Dicha postura, parte de la convergencia entre la participación del Estado y la sociedad para enfrentar las causas y efectos que deja una pandemia.

### Abstract

This article addresses a conceptual overview of security and its components in order to understand the role played by the pandemic in Colombia, the participation of the Military Forces and finally, the importance of human security within the strategic planning of defense and Colombian security. This position is based on the convergence between the participation of the State and society to face the causes and effects of a pandemic.

### Palabras Clave

- Seguridad Humana
- Defensa
- Seguridad
- Amenazas

### Key Words

- Human Security
- Defense
- Security
- Threats



## Introducción

Sabido es que, actualmente, Latinoamérica presenta, comparativamente, una baja conflictividad interestatal, sin embargo, es el foco de problemas de seguridad internacionales que ponen en jaque tanto el desarrollo de los Estados que la componen como, muy especialmente, la seguridad de sus habitantes.

De lo anterior, nace la necesidad de dejar de manifiesto tanto la evolución, así como las consecuencias, que ha tenido la aparición de ciertas amenazas existentes en el sistema internacional que han afectado al subcontinente y que se caracterizan por ser difíciles de controlar. Tal es el caso de la pandemia generada por COVID-19 la cual, como hemos constatado, ha logrado desestabilizar tanto a gobiernos como el bienestar de todas las naciones, llegando a reconfigurar la cultura estratégica de alguno de ellos.

Colombia, a partir del impacto que generó la pandemia señalada, orientó su visión, sus capacidades y sus acciones con un enfoque integral centrado en la seguridad humana ajustando, consecuentemente, hacia estos factores, los aspectos atinentes a la seguridad y defensa de la nación, generando, por tanto, la construcción de estrategias frente a situaciones ya no solo militares sino también sociales y ambientales

En dicho contexto, este artículo académico, mediante un enfoque descriptivo y cualitativo, pretende establecer la dinámica que la seguridad humana ha adoptado en Colombia después de los sucesos derivados de la pandemia que, aunque en menor grado, nos continúa afectando.

## Desarrollo del Estudio

En el transcurso de este escrito, repetidamente, emplearemos conceptos tales como seguridad, amenazas, problemas y otros de carácter similar, para referirnos a aquellas situaciones que permiten, dificultan o impiden el normal desarrollo de la sociedad. En consecuencia y considerando la calidad polisémica de éstos, se estima necesario iniciar este trabajo haciendo algunas precisiones al respecto, las cuales sin ser taxativas y de aceptación universal, permitirán clarificar el enfoque que se ha querido dar.

### I. La seguridad y sus componentes: ¿Un concepto común?

Para poder definir el concepto de amenaza, aspecto central de este aporte, es de suma importancia abordar, en primera instancia, la idea de seguridad, así como de defensa, toda vez que podríamos decir que existe una correlación de causa – efecto imposible de soslayar.

De acuerdo con el comportamiento geopolítico y sociológico de los últimos decenios, los ámbitos de competencia de la seguridad y de la defensa han sufrido una profunda transformación debido a que han surgido nuevos actores, nuevas formas de conflicto y se han ampliado los medios para su desarrollo. Lo señalado ha impuesto a los Estados, a sus gobiernos, sin importar la ideología política que los oriente y a las personas, la necesidad de actualizar, sistemáticamente, definición de sus objetivos, aspiraciones, fortalezas, debilidades, de los riesgos propios, zona de interés y así como sus capacidades.

A partir de lo indicado, podríamos inferir que la seguridad es un concepto que incorpora una lógica multisistémica y multidimensional que abarca, no sólo la concepción de un problema sino también el sentir del ser humano, de un determinado grupo social o comunidad.

En otras palabras, ya no tan solo se relaciona a la idea asociada al Estado como la capacidad de éstos de mantener su identidad independiente, su integridad y funcionalidad contra fuerzas que sean vistas como hostiles” (Buzan, 1991) si no a la lógica de la seguridad humana y sus límites difusos, lo que hace ser, a la seguridad, un concepto cada vez más abstracto y, por tanto, un anhelo difícil de alcanzar de forma plena.

Siguiendo la misma idea, y en atención a lo señalado con respecto de que la seguridad es inherente al ser humano, sería conveniente ampliar la idea expresada por Buzan en el sentido de que ella tiene, entonces, un componente que va más allá de identificarse con una capacidad estatal y se identifica, más propiamente, con ser una condición que permite al sujeto de la seguridad –Estado o población–, avanzar hacia el logro de los objetivos pretendidos con la menos interferencia posible, de riesgos y amenazas.

Siguiendo la concepción westfaliana del Estado moderno, el que está compuesto por población, territorio y soberanía, se colige que el ente estatal es el responsable, junto al individuo, de la protección a su población frente a todas aquellas coacciones que intimiden o pongan en riesgo su integridad y desarrollo, así como de otorgar las condiciones necesarias para su desenvolvimiento natural.

Por consiguiente, la sensación de seguridad o la ausencia de ésta se deriva, por una parte, de la efectividad del accionar de la totalidad de los campos de acción del Estado (político, económico, militar y social) y por otra, de la voluntad y capacidad de las personas de adoptar las medidas, a su alcance, que coadyuven en dicho propósito.

En efecto, “la seguridad debe estar protegida ante interferencias y perturbaciones que genere la multiplicidad de viejas o nuevas amenazas” (FFMM, 1996, pág. 21) por lo que se hace necesario la coordinación integral de los campos de acción del Poder Nacional.

Siguiendo con la aproximación conceptual establecida, en cuanto a la defensa, podemos señalar, como es conocido, que es aquella actividad, de responsabilidad exclusivamente del Estado, que se caracteriza por ser un bien público, que recae en el ámbito de acción del poder nacional militar y que su finalidad es asegurar la supervivencia física y soberana del Estado.

Si bien, en la actualidad, se entiende que en caso alguno la defensa del Estado depende, exclusivamente del campo de acción militar, así como que éste sólo responde ante una agresión externa, la concomitancia de los otros campos dependerá de una decisión política. En consecuencia, se concluye que ningún Estado puede restarse de utilizar la totalidad de los medios con que dispone para hacer frente a algún problema que atente en contra de su supervivencia.

Lo señalado precedentemente se refuerza con la siguiente cita: Se entiende por defensa “el medio de que se vale el Estado para lograr uno de sus más importantes fines: la seguridad” (FFMM, 1996, pág. 25).

Para finalizar este apartado, se considera necesario establecer que, la defensa es parte constitutiva de la seguridad en su más amplia acepción.

Habiendo establecido las ideas orientadoras de lo que entenderemos por seguridad y defensa, a continuación, nos centraremos en intentar esclarecer el concepto de amenaza, de la cual se desprende, necesariamente, la idea de riesgo.

Como ya hemos dicho, estos conceptos tienen aparejado diferentes aproximaciones las cuales dependen de las materias en que se les trate, así como de la idiosincrasia de aquellos que las emplean. Teniendo en consideración aquello, revisaremos las aproximaciones establecidas por el Dr. Carlos Ojeda, en la pág. 44 de su libro: “Las amenazas multidimensionales: una realidad en Suramérica” en el cual nos propone las siguientes aproximaciones:

### Riesgo:

"Es la probabilidad evidente que, bajo determinadas circunstancias, los intereses nacionales se vean afectados. Dada su variabilidad, este podrá aumentar o disminuir conforme el entorno sea modificado intencionalmente, pudiendo llegar a transformarse en una amenaza. Su control y manejo está en el ámbito de la seguridad nacional."

### Amenaza:

"Es la consecuencia de la acción o intención premeditada de un adversario percibida, dada la capacidad de este, como tendiente a dañar los intereses propios. Los mecanismos que el Estado se da para hacerle frente están en el ámbito de la seguridad nacional."

Del análisis sucinto de lo expresado, podemos establecer que, como se ha dicho, tanto el riesgo como la amenaza no, necesariamente, proviene de un Estado. Por el contrario, reafirma la noción de que, en la actualidad, pudiesen ser el resultado de las intenciones de uno o múltiples actores de variado origen y condición.

Por otra parte, siguiendo lo señalado por Santos podríamos considerar que, una amenaza es una "situación potencial o actual de conflicto que puede llevar a dos o más Estados a una guerra, también se considera como la aparición de un agente estratégico en capacidad de generar una agresión a un Estado o grupo de Estados por diferentes motivos" (Santos, 2010, pág. 200)

De manera que la amenaza es una perturbación o interferencia que afecta el interés nacional, por consiguiente, "toda amenaza proviene de una capacidad y de la voluntad de un actor. Al no contener ambos elementos, no se podría considerar como tal.

En consecuencia, "una amenaza a la seguridad y defensa nacional se considera cuando la acción es producida por un ente estratégico que está en la capacidad de producir una agresión" (Sánchez, 2012, pág. 207).

Indudablemente, una amenaza tiene una gradualidad en su desarrollo la cual conlleva al desencadenamiento de un conflicto, entendido éste como el espacio que media entre el inicio de una crisis y el desarrollo generalizado de acciones militares cinéticas, puesto que, en su mayoría, tienden a comprometer, profundamente, los intereses nacionales. Por tal motivo es de suma importancia priorizar las amenazas; es decir, llevar adelante la ponderación de sus diferentes variables tanto desde perspectivas cuantitativas como cualitativas.

Del resultado de la evaluación señalada podríamos establecer la siguiente escala la cual permitiría, al tomador de decisiones, generar acciones coherentes con la gravedad de la maniobra adversaria.

**Figura 1.**

Dinámica evolutiva de la amenaza

Tamaño de la Amenaza	Variables
Obstáculo	= Interferencia
Antagonismo	= Interferencia + Capacidad
Presión	= Interferencia + Capacidad + Voluntad
Presión Dominante	= Interferencia + Capacidad + Voluntad + "Desestabilizar"
Conceptualización Modelo DTC de la EMA	

*Fuente: En la mente de los estrategas.  
¿Conoce usted su curva de rendimiento estratégico? (2012)*

Habiendo establecido ciertas ideas que nos permiten tener una aproximación conceptual de lo que entenderemos por riesgo y amenaza cabe señalar que, por lo general, éstos son utilizados indistintamente por la prensa, por la población y por autoridades provocando vaguedades y confusiones que pueden llegar a poner en peligro a la sociedad de un determinado país.

A lo anterior debemos agregar que, en la jerga especializada de la comunidad de seguridad y defensa internacional, existe una variedad de otros términos que, como los anteriores, llevan a confusión pero que, bien empleados, permiten centrar adecuadamente las opiniones y acciones en pro de la anhelada seguridad.

Nos referimos a los términos de “peligro a la seguridad”, “problema de seguridad”, o aquel derivado de la estrategia de seguridad nacional española de 2013, denominado “potenciadores de riesgo”, que son aquellos acontecimientos que, sin ser un riesgo o una amenaza, en sí mismo, pueden desencadenarlos o agravarlos y de allí, la importancia de tenerlos presentes para no caer en el error de considerar, bajo la lógica de la “securitización” que todo cae dentro del ámbito director de la seguridad o de la defensa como son los terremotos, pandemias, pobreza extrema y el cambio climático, por nombrar algunos.

Para el presente marco conceptual, nos centraremos en identificar los dos últimos. Para lo anterior señalaremos como “problema de seguridad” a “...toda situación difícil de resolver que genera enfrentamientos, preocupación o antagonismo que termina originando un conflicto entre dos o más Estados” (Santos, 2010, pág. 196). Sin perjuicio de lo interesante del aporte del autor, es necesario ampliar dicha idea toda vez que un problema de seguridad se puede originar, también, entre bandas criminales u organizaciones terroristas. Dicho de otro modo, es aquel evento que incita a la sociedad a abrir una brecha de disputas violentas con el fin de exteriorizar una dificultad social o humana.

Actualmente tanto la amenaza, como el riesgo, el problema, el peligro y los potenciadores de riesgo conviven en el territorio colombiano dando cabida a una desestabilización social y gubernamental que se manifiesta en acciones violetas concretas, en una creciente sensación de inseguridad como resultado de inacabadas negociaciones de Paz, en la falta de presencia del Estado en ciertas zonas del territorio así como a recientes restricciones de movilidad y confinamiento que marcaron a toda la sociedad exacerbando el individualismo y germinando el culto a los derechos más que a los deberes.

Conforme a lo anterior y habiendo abordado los conceptos bases de la seguridad y de la defensa, en adelante nos enfocaremos a contextualizar los efectos que la pandemia del COVID-19, en su condición de potenciador de riesgo, tuvo en el cambio de la cultura estratégica colombiana y los efectos de aquello, toda vez que dicho problema de salud mundial ha tenido una altísima incidencia en el desarrollo de la sociedad y, por ende, en la seguridad humana, llegando a poner en cuestión la credibilidad estatal colombiana.

## **II. El COVID-19: un desestabilizador.**

Para adentrarnos en este punto, concordaremos que la presencia de una pandemia, como la vivida, genera impactos no solo en la salud de la población sino también en los demás campos de acción del Estado como son el económico, el político y el militar.

Dicho lo anterior, el Estado debe generar las condiciones necesidades para atender, anticipadamente, las demandas provenientes, en primera instancia, de la población ya que, de lo contrario, podría desencadenarse manifestaciones sociales que pondrían al Estado en una condición de debilidad o incluso de desintegración. En segundo orden, aquellas de carácter internacional toda vez que, por primera vez desde el surgimiento de la globalización, se consideró que la relación entre los países, bajo ese prisma, podía estar en peligro dada la forma de autárquica de actuar de algunos gobiernos.

Los problemas señalados conllevan a que, con una muy alta probabilidad, se generen las condiciones para el aumento de la probabilidad de un riesgo a la seguridad del Estado o, en el peor de los casos, la manifestación cruda de una amenaza a éste.

En este contexto, el COVID-19, no respondiendo a los parámetros de una amenaza, si al de un potenciador, podría ser catalogado de desestabilizador estructural por el nivel de graves perturbaciones multisistémica y multidimensional que generó a los intereses nacionales del país y muy especialmente, a la lógica de la seguridad humana del pueblo colombiano.

Frente al escenario señalado cabe reflexionar sobre si la envergadura del problema se debió sólo a los efectos intermésticos, de todo orden, que generó la pandemia o si hubo algunas condiciones propias que influyeron en los resultados.

Como se hiciera notar anteriormente, Colombia presenta una situación sociopolítica compleja toda vez que no ha logrado poner fin o acotar problemas de seguridad y desarrollo que lo atan al pasado.

En el caso en cuestión, la pandemia, no logró aunar la totalidad de los esfuerzos provenientes de la sociedad civil ni de los entes gubernamentales con el fin de alcanzar los resultados esperados por todos lo que debilitó aún más el tejido social colombiano.

### III. El escenario postpandémico.

En este contexto situacional, y tal vez como resultado de las duras lecciones aprendidas, podríamos señalar que existe una relación causa - efecto que permite vislumbrar un mejor escenario, las cuales podríamos categorizar en dos grupos: 1) las razones sociales y 2) las razones institucionales.

Las razones sociales hacen referencia a asuntos de orden psicólogo como sociológicos que obedecen a la idiosincrasia, organización social, costumbres y aspiraciones de un pueblo predominantemente rural y sometido a una cruenta guerra interna que, aprendiendo de la tragedia vivida desde el 2020 a la fecha, busca imprimirle un giro a su destino.

La conciencia social permitió una movilización nacional que abrió caminos al entendimiento de que, hoy en día, los problemas que aquejan a la sociedad deben ser abordados con la participación de todo el país ya que, en muchos casos está en juego la supervivencia de éste, no ya por la presencia de una amenaza de carácter militar, terrorista o de bandas criminales sino por otros asuntos de variado origen, orden y connotación.

Por su parte, las razones de orden institucional guardan relación con el grado de legitimidad de las autoridades y, muy especialmente, de las instituciones, así como con el control de los espacios por parte del Estado ya que, sólo si es así, se será capaz de convencer y de convocar a todos los entes vivos de la sociedad y se podrán llevar adelante políticas y estrategias en el contexto de políticas de Estado, las cual a pesar de que tendrán costos para unos o para otros, serán aceptadas y mantenidas en el tiempo, en pro del bien común.

### IV. La seguridad humana y su implementación en la cultura estratégica.

Considerando que la seguridad es aquella condición que permite avanzar hacia el logro de los objetivos previstos con la menor interferencia posible de riesgos y amenazas, así como que ésta tiene una dimensión multidimensional y que el bien a cautelar no es tan solo el Estado si o que el verdadero centro está en la persona humana, ha llevado a que ésta tenga aún mayores desafíos.



Atendiendo esta razón el hemisferio ha incursionado, con éxito relativo, en la creación de un sistema de seguridad con perspectivas continentales, el cual ha debido ceder espacios a diversos complejos de seguridad de carácter específicos a fin de abordar, con un enfoque lógico y realista pero no excluyente, los distintos ámbitos que hoy presenta la seguridad.

**Seguridad Colectiva:** En donde se renuncia al uso de la fuerza entre los miembros y se exige la ayuda frente a un adversario externo al sistema siendo, por tanto, de carácter reactivo.

**Seguridad Cooperativa:** Basada en la confianza mutua y en el diálogo, busca ser preventivo frente al surgimiento de un conflicto.

**Seguridad Defensiva:** Evitar vecinos sean amenaza. Homogenización del aparato militar.

**Seguridad Democrática:** Cooperación, democratización, protección a las personas.

**Seguridad Preventiva:** Posible acción armada para neutralizar a tiempo una amenaza.

**Seguridad Multidimensional:** Nuevas amenazas con respuestas diferenciales e integrales. No siempre militar.

**Seguridad Humana:** Eje central y vital el ser humano (Garzón Vergara, 2004, págs. 20-23).

Es así, que la seguridad humana, como componente de la seguridad multidimensional, en concordancia con los lineamientos de la Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas; se define como: "Protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas" (Organización de las Naciones Unidas, 2009).

En otras palabras, es proteger todas las libertades del ser humano de cualquier, peligro, riesgo o amenaza trabajando a partir de estrategias establecidas por los Estados, organismos internacionales, sector privado, entre otros, es decir a través de un enfoque integral de gobierno en pro de asegurar y potenciar todos los aspectos de la vida de las personas donde prevalezca la paz, la estabilidad y el desarrollo.

En el mismo sentido, podemos agregar que, la seguridad humana, se orienta a partir de las siguientes ideas:

- La seguridad humana está centrada en el ser humano.

- Estima que es más fácil velar por la prevención temprana que con la intervención posterior.

- Los componentes de la seguridad humana son interdependientes.

- La seguridad humana es una preocupación universal.

Como ya se señalará la seguridad humana cambia el paradigma tradicional de la seguridad, poniendo al ser humano y sus necesidades en el centro de la responsabilidad del estado.

Por lo tanto, "el Estado colombiano bajo este marco e interpretando los valores compartidos y enfoques comunes hemisféricos, ha concebido un modelo de Seguridad Multidimensional que convoca como puntos cardinales subsidiarios a la Seguridad Nacional, la Seguridad Democrática, la Seguridad Humana y la Seguridad Cooperativa" (ESDEG, 2019).

Seguridad Cooperativa" (ESDEG, 2019)

Razón por la cual, la seguridad humana en Colombia pasa de ser un concepto académico a un instrumento vital del gobierno actual. Su aplicación, indudablemente, contribuirá a la profundización de la dimensión humana como objeto y sujeto de la seguridad; al amparo de los intereses nacionales.

En efecto, la seguridad humana se pone en relevancia dentro del planeamiento estratégico de las Fuerzas Militares con el fin de prevenir y actuar frente a distintas circunstancias que afecten la vida digna de los ciudadanos.

Este nuevo enfoque se convierte en un desafío para las políticas sectoriales e institucionales en donde la componente militar tendrá sus propios desafíos.

Colombia ha venido enfocando el desarrollo de sus operaciones hacia el completo respeto por los Derechos Humanos y la correcta aplicación del Derecho Internacional Humanitario. Por ello, las Fuerzas Militares han implementado, para la protección de la vida, pero en especial de las comunidades más vulnerables, el llamado "Plan Perseo".

El Plan Perseo se desarrolla a través de operaciones conjuntas, coordinadas e interinstitucionales a lo largo y ancho del territorio colombiano, enfocándose en la priorización de la protección de la vida con el fin de mejorar las condiciones de seguridad.

Dicho plan consta de la siguiente estructura:

**Tabla 1.**  
Dinámica del Plan Perseo

PILARES	LÍNEAS DE ESFUERZO
Inteligencia	Localizar y fijar estructuras
Judicialización	Visibilizar estructuras regionales
Operaciones	Atacar estructuras
Relacionamiento regional	Interactuar con los gobiernos locales y comunidades
Comunicaciones estratégicas	Difundir resultados alcanzados
ESTADO FINAL DESEADO	
Estructuras debilitadas en sus subsistemas sin capacidad de delinquir, permitiendo avanzar el control institucional del territorio, generando la protección de la vida, la gobernabilidad, las fuerzas militares con capacidades adaptadas al servicio de la nación.	

*Fuente: Elaboración propia a partir de guía planeamiento de las FFMM (2022)*



Como una de las respuestas provenientes del abanico de las lecciones aprendidas frente a los efectos de la pandemia en contra la población y en concordancia con los preceptos de la seguridad humana, dicho plan pretende, entre otros aspectos, el potencializar las capacidades de las fuerzas militares adaptándolas al servicio de toda la nación.

Con los cinco pilares nombrados, con las líneas de esfuerzo consideradas y con el Estado Final establecido, se colige que, a partir de la premisa de la Seguridad Humana, los esfuerzos se orientan hacia el control y gestión institucional de la totalidad del territorio colombiano. Además, que es un trabajo conjunto que se materializa con acción integral y actividades de desarrollo por parte de todas las especialidades que conforman las FFMM, los ministerios y con la clara participación de la población del país.

En su conjunto a través de la implementación de este plan, la seguridad y defensa del interés nacional colombiano responde ante el bienestar de la sociedad y del individuo a fin de que no sea vulnerado por vectores internos como externos.

## Conclusiones

Es importante concientizar a la población, sus autoridades y estamentos públicos y privados acerca de las diferentes concepciones teórico-conceptual que se relacionan con la seguridad y defensa ya que ellas tienen impacto sobre el total de los señalados y, su mal empleo puede tener resultados perjudiciales.

Los problemas de seguridad, los riesgos, amenazas y potenciadores de riesgos, hoy por hoy, dejaron de estar ligados a Estado oponentes, por el contrario, son el reflejo de una conflictividad asistémica y asimétrica difícil de visualizar y más difícil aún de combatir.

La pandemia vivida por la humanidad de forma reciente obligó a los Estado y a sus integrantes a replantearse el sentido profundo de la convivencia y del bienestar, demostrando que el individualismo que muchos profesan no es el camino adecuado para hacer frente a las realidades que enfrentamos y enfrentaremos y que sólo la integración conlleva buenos resultados finales.

La Seguridad Humana es un enfoque que contiene, a su vez, dimensiones como la seguridad económica, la seguridad alimentaria, seguridad sanitaria, seguridad medioambiental, seguridad comunitaria y seguridad política; entre otras, enfocadas todas a la protección y desarrollo del individuo, amparo ante la vulneración de los derechos humanos y la mejora de las condiciones de la vida.

Así mismo, la Seguridad Humana, como pilar estratégico para la seguridad y defensa de Colombia, se han convertido en una herramienta de poder como también en una plataforma para que la sociedad promocióne sus derechos. Es así, que el enfoque de seguridad humana se relaciona intrínsecamente con el papel del Estado frente al amparo del individuo. Lo anterior, ha permitido que se:

Promueva una comunicación con la población, en todos los niveles, para dejar en evidencia los problemas que vulneran las libertades fundamentales, a través de una participación integral de la comunidad.

Potencialice la coordinación y el trabajo en equipo con el fin difundir, objetivamente, los programas de desarrollo por parte del gobierno y obtener apoyo institucional.

Capacidad de señalar y hacer explícitos los deberes y límites del Estado en su aplicación, así como el marco de los derechos reales que el ciudadano y la ciudadanía pueden esperar de ella. Lo anterior, en razón a que el Estado tiene deberes que cumplir para permitir que el ciudadano consiga avanzar hacia el logro de sus objetivos con la menor cantidad de amenazas y riesgos posibles.

Sin duda alguna, el gran desafío que dejó la pandemia, en este caso al Estado colombiano, es la protección del individuo frente a cualquier tipo de contingencia así la necesidad de que el Estado sirva como amplificador de las necesidades existentes y latentes del individuo a través de la integralidad del gobierno y los ciudadanos, con el fin de ofrecer respuestas corporativas y multisectoriales como principio operativo de la seguridad humana.

Finalmente, las lecciones aprendidas de la pandemia permitieron seguir construyendo patria en defensa de la vida y de la inclusión de un nuevo enfoque de seguridad que funciona y acciona en pro de la paz (libertad de vivir sin miedo), los derechos humanos (libertad de vivir con dignidad) y desarrollo (libertad para vivir sin miseria) de la nación.

Cabe señalar que, la descripción de los componentes de la seguridad humana que hemos llevado a cabo deja de manifiesto uno de sus grandes inconvenientes. Nos referimos a los límites que ésta tendrá en pos de satisfacer las necesidades de la persona, de determinado grupo o de diferentes comunidades. Lo anterior dificulta su implementación y corre el riesgo de generar expectativas inalcanzables, así como pseudos derechos.

FFMM. (1996). Manual de Seguridad y Defensa. Bogotá: Imprenta y publicaciones de las Fuerzas Militares de Colombia.

Garzón Vergara, J. C. (2004). La Seguridad y las Fuerzas Armadas en América Latina y El Caribe: nuevos desafíos para la construcción de una democracia. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Organización de las Naciones Unidas. (2009). Teoría y práctica de la seguridad humana. Obtenido de [https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12\\_2010/97c70a6a-82ff-409c-a1de-438406607896.pdf#:~:text=La%20CSH%20los%20propone%20como,relacionado%20con%20la%20seguridad%20humana.&text=La%20CHS%20define%20la%20protecci%C3%B3n,CSH%3A%202](https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/97c70a6a-82ff-409c-a1de-438406607896.pdf#:~:text=La%20CSH%20los%20propone%20como,relacionado%20con%20la%20seguridad%20humana.&text=La%20CHS%20define%20la%20protecci%C3%B3n,CSH%3A%202)

Sánchez, J. R. (2012). En la mente de los estrategas ¿Conoce usted su curva de rendimiento. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.

Santos, J. M. (2010). Apuntes de estrategia sobre seguridad y defensa nacional. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

## Referencias Bibliográficas

Buzan, B. (1991). New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. (Vol. 67). Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs.

ESDEG. (2019). Estrategia multidimensional de seguridad nacional propuesta 2018-2028. Bogotá: Escuela Superior de Guerra de Colombia.



**María Johanna Alarcón Moreno**

Asesora y Líder de la línea de seguridad y defensa del Comando de Educación y Doctrina del Ejército Nacional en el Observatorio de Derechos Humanos y Defensa Nacional del Ministerio de Defensa de Colombia.



*Copyright (c) María Johanna Alarcón Moreno*



*Los errores remanentes son responsabilidad de los autores.*





# La pandemia por COVID-19 analizada desde la Reducción de Riesgo a Desastres, el Sistema Nacional de Seguridad y el Desarrollo Sostenible

*The Covid-19 pandemic analyzed from Disaster  
Risk Reduction, the National Security System  
and Sustainable Development*

Por: Oscar Estuardo Cossío Cámara  
Carlota Lucía Cordon González







*Fotografía propiedad de CONRED*



# La pandemia por COVID-19 analizada desde la Reducción de Riesgo a Desastres, el Sistema Nacional de Seguridad y el Desarrollo Sostenible



*Magister Scientiae*

**Oscar Estuardo Cossío Cámara**

oecossio@conred.org.gt

*Magister*

**Carlota Lucía Cordón González**

ccordon@conred.org.gt

Recibido: 21-10-2022

Publicado: 15-12-2022

## Resumen

La Pandemia por COVID-19 y su estudio desde la reducción de riesgo a desastres es el principal motivo de este artículo. Se estudió desde la teoría de sistemas la interacción entre el Sistema Nacional de Seguridad, el Sistema CONRED y el Sistema de Planificación del país, liderado por SEGEPLAN, para entender las principales características de la pandemia por COVID-19 y resolver varias preguntas, principalmente: ¿Es La Pandemia por COVID-19 considerada un desastre?

Los sistemas estudiados tienen la característica de identificar al ser humano como el centro de su actuar y por ende, la salud es un elemento indispensable para lograr su bienestar.

El estudio busca tener respuestas a preguntas realizadas respecto a la pandemia y su vinculación con la reducción de riesgo a desastres. Para este estudio uno de los principales actores consultados fue Allan Lavell, actor contemporáneo de la reducción del riesgo a desastres, así como la experiencia de los autores.

## Palabras Clave

- Amenazas
- Vulnerabilidad
- Reducción del Riesgo a Desastres
- Objetivos de Desarrollo Sostenibles
- Sistema Nacional de Seguridad

## Abstract

The Covid-19 Pandemic and its study from Disaster Risk Reduction is the main reason for this article. The article, uses the systems theory to study the interaction between the National Security System; the CONRED System and the country's Planning System, led by SEGEPLAN, and to understand the main characteristics of the COVID-19 Pandemic and with them solve several questions, having as main question: Is the COVID-19 Pandemic considered a disaster?

The studied systems have the characteristic of identifying the human being as the center of their actions and therefore health is an essential element to achieve their well-being.

The study seeks to have answers to questions regarding the Pandemic and its link with Disaster Risk Reduction. For this study, one of the main actors consulted was Allan Lavell, a contemporary actor in Disaster Risk Reduction, as well as the experience of the authors.

## Key Words

- Threats
- Vulnerability
- Disaster Risk Reduction
- Sustainable Development Goals
- National Security System

## Introducción

La pandemia por COVID-19 generó varios cambios en la vida de las personas, en la forma de relacionarse y en la forma en afrontar cada día los retos que representó.

Las instituciones públicas, las cuales tuvieron que afrontar esta situación y adaptarse a la forma de desarrollar sus actividades, a la vez existieron muchas incógnitas relacionadas con el tema. Una de las principales incógnitas para las instituciones dedicadas a la atención de emergencias fue cómo tipificarla y desde qué sectores abordarla.

En este artículo se busca presentar un análisis desde la teoría de sistemas para identificar los elementos que convergen entre la seguridad democrática, el desarrollo sostenible y la reducción de riesgo a desastres para poder categorizar el COVID-19 y su interacción con estos sectores.

El nuevo paradigma de la Reducción de Riesgo a Desastres busca promover la resiliencia sanitaria, además los objetivos de desarrollo sostenible tienen como principio que nadie se quede atrás (Organización de Naciones Unidas, ONU, 2015.), compatible con los principios de la seguridad democrática.

Según la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto Número 18-2008, la Secretaría Ejecutiva de CONRED forma parte del Sistema Nacional de Seguridad y fue creada con el propósito de: prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción del país por los daños derivados por las emergencias o desastres, razón por la cual este artículo aporta en la comprensión de la coyuntura con el objetivo de contribuir a la siguiente interrogante: ¿Es la pandemia por COVID-19 un desastre?



## Desarrollo del Estudio

La elaboración de este estudio utilizó una metodología de enfoque cualitativo, auxiliándose del método inductivo, siendo una investigación exploratoria utilizando fuentes secundarias para encontrar solución a las interrogantes planteadas.

Las experiencias vividas en el contexto de la pandemia por el COVID-19 y las lecciones aprendidas a nivel personal y colectivo, permitieron que se plantearan tres interrogantes de estudio:

- ¿Cuál es la vinculación entre: la reducción del riesgo a desastres, el desarrollo y la seguridad?
- ¿Cómo se relacionan los tres sectores: reducción del riesgo a desastres, desarrollo y seguridad con la salud?
- La pandemia por COVID-19, ¿se considera un desastre?

Se inicia el estudio por identificar que actualmente en el Estado de Guatemala existen tres ámbitos específicos cuya génesis ha sido creada a partir de la teoría de sistemas. Esta teoría ha sido presentada por Ludwig Von Bertalanffy y su principal valor científico fue la generalización de las propiedades comunes a todos los sistemas y de la posibilidad de hacer generalizaciones sobre las prioridades identificadas utilizando la síntesis como proceso para esta identificación (Alzate).

A partir de esta teoría, existen tres sistemas de interés para realizar las interacciones que permitan la respuesta a las interrogantes planteadas: el Sistema Nacional de Seguridad, el de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres-CONRED- y el Sistema de Planificación liderado por SEGEPLAN.



Derivado de lo anterior, para fines de este estudio, se identificaron de cada sistema variables de estudio que a continuación se presentan:

**Cuadro 1.**  
Variables de estudio

Sistema	Variable de estudio identificada
Sistema Nacional de Seguridad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seguridad.</li> </ul>
Sistema CONRED.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reducción de Riesgo a Desastres.</li> </ul>
Sistema Nacional de Planificación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Objetivos de Desarrollo Sostenibles.</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia.*

Utilizando como base la teoría de sistemas, se analizará las interacciones de los tres sistemas a través del estudio de las variables, obteniendo con ello la aproximación a la comprensión de las interrogantes planteadas.

## Resultados Obtenidos

### Reducción del riesgo a desastres, desarrollo y seguridad: un objetivo común

De acuerdo al Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, el desarrollo sostenible se ve fortalecido con una eficaz gestión del riesgo de desastres. Además, durante la firma de este acuerdo, los Estados reiteraron su compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres, el aumento de la resiliencia ante los desastres en el contexto del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, así como integrar la reducción del riesgo de desastres, el aumento de la resiliencia en las políticas, los programas y los presupuestos en los diferentes niveles tanto públicos como privados.

Desde este compromiso a partir del año 2015, los países firmantes enfocaron los esfuerzos en: la reducción del riesgo de desastres y no en los desastres, evitar que se produzcan nuevos riesgos, reducir el riesgo existente y reforzar la resiliencia; se destaca que este acuerdo incluyó la responsabilidad primordial de los Estados de prevenir y reducir el riesgo de desastres y la participación de la sociedad en corresponsabilidad con este nuevo paradigma.

Derivado de lo anterior, la meta planteada en el Marco de Acción para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030, buscó principalmente: prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que previniera y redujera la exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres; así también, aumentara la preparación para la respuesta y la recuperación y de ese modo reforzar la resiliencia.

Adicional a esto y en concordancia con los cambios en el contexto mundial, el alcance de la reducción del riesgo de desastres a partir del marco de Sendai se amplía para centrarse tanto en las amenazas naturales como de origen humano, así también en las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos y se promueve plenamente la resiliencia sanitaria, identificando la salud como elemento primordial de la resiliencia de una persona.

Por lo tanto, el Marco de Acción de Sendai y su cumplimiento, tienen una estrecha relación con la ejecución de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible suscrita por Guatemala en el año 2015, en el marco de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Esta hoja de ruta incluye la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, ciudades sostenibles y cambio climático entre otros, además, incluye 17 objetivos de desarrollo sostenible y tiene como uno de sus principios que nadie se quede atrás, para generar condiciones dignas y adecuadas para las personas (Organización de Naciones Unidas, ONU, 2015.).

Adicional a lo anteriormente expuesto, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica en el año 1995, ya presenta para la Región Centroamericana, un nuevo modelo, la seguridad democrática definida como: integral e indivisible; inseparable de la dimensión humana; vinculada a la ayuda solidaria y humanitaria frente a las emergencias, amenazas y desastres naturales y la consideración de la pobreza y pobreza extrema, como amenazas a la seguridad de los habitantes y la estabilidad democrática.

Por consiguiente, existe una estrecha correlación entre la seguridad democrática, el desarrollo sostenible y la reducción del riesgo de desastres sectores que se vinculan principalmente en colocar al ser humano como centro y sujeto de su propio desarrollo, teniendo como base, que el Estado garantiza y protege la vida, integridad y seguridad de la persona, tal como lo indica el artículo 3 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Esta correlación puede identificarse en la gráfica 1, que a continuación se presenta y vincula las variables de estudio.

**Gráfica 1.**

Interacción entre Seguridad Democrática, Reducción de Riesgo a Desastres y Desarrollo Sostenible



Fuente: Elaboración propia.

Es necesario comprender esta vinculación derivado de, que actualmente Guatemala a partir de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto Número 18-2008 del Congreso de la República, crea el Sistema Nacional de Seguridad y define el ámbito de gestión de riesgos y defensa civil, como aquel que: "Constituye la capacidad del Estado para desarrollar e implementar políticas de prevención, preparación, mitigación, respuesta y recuperación ante eventos de orden natural, social y tecnológico que puedan afectar a la población, sus bienes y entorno, a nivel nacional, departamental y municipal. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, por conducto de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres-CONRED-" (Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, STCNS, 2008), en este sentido el país posee compromisos contraídos en donde se evidencia el interés y la interacción que existe por poner en el centro al ciudadano y sus necesidades, en este caso la salud.

### La salud: una variable de desarrollo, seguridad y reducción de desastres que fue amenazada por COVID-19

Para el logro de un desarrollo sostenible es fundamental garantizar la salud y el bienestar, a lo largo de todas las etapas de la vida del ser humano, razón por la cual el objetivo número 3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles -ODS- se denomina salud y bienestar.

Además, dentro de las ocho vulnerabilidades identificadas para el país, se encuentra la vulnerabilidad social, vinculada al acceso a la salud como una variable que aporta a los indicadores del aumento o disminución del riesgo. (Coordinadora Nacional Para la Reducción de Desastres, CONRED, 2012).

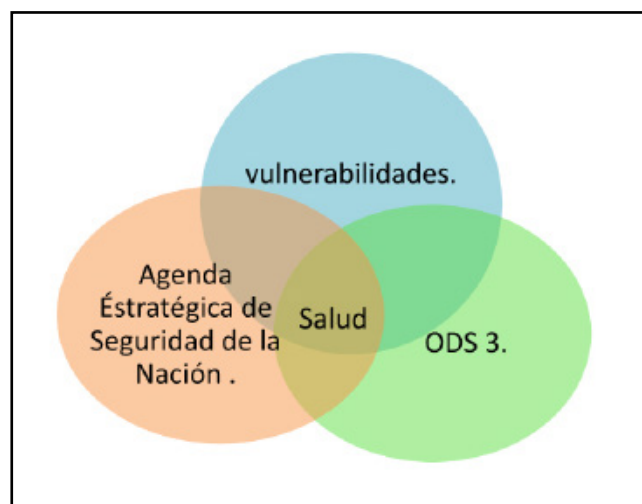
Debido al reflejo del contexto vivido, la epidemia y pandemia como amenazas a la salud, fueron incluidas en la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación 2020-2024, en donde se vinculó a la seguridad interior, seguridad exterior, gestión de riesgo, defensa civil e inteligencia de Estado, como ámbitos de la seguridad relacionados a esta amenaza.

En consecuencia, se evidencia que la salud es una variable de desarrollo, su ausencia y el poco acceso desacelera el mismo. Por ende, la salud es una variable de desarrollo intrínseca a la persona y corresponde su inclusión a los sistemas que buscan el bienestar del ser humano como un sector específico. Dentro de estos sectores, se ubica la reducción de riesgo a desastres que desde la planificación estratégica ha sido identificada como un eje transversal para Guatemala.

A continuación, en la gráfica 2, se presenta la vinculación identificada entre las tres variables de estudio.

**Gráfica 2.**

Interacción entre salud, Objetivos de Desarrollo Sostenibles, reducción de riesgo a desastres y seguridad democrática



*Fuente: Elaboración propia.*

A partir de la identificación de esta interacción se logra la comprensión de los elementos de cada sistema identificado, y su interacción sin competencia uno sobre otro, en coordinación para el logro de los objetivos planteados, cuyo fin es el bienestar de la población.

Sin embargo, a partir del 31 de diciembre del año 2019, fecha en la que la Organización Mundial de la Salud -OMS-, notificó por primera vez el brote por COVID-19, este deseo de búsqueda del bienestar y desarrollo teniendo como base la salud, fue amenazado por el COVID-19.

La Organización Panamericana de la Salud -OPS-, definió al COVID-19, como una nueva cepa de coronavirus que no se había identificado previamente en el ser humano.

Los coronavirus son una amplia familia de virus que pueden causar diversas infecciones, desde resfriados hasta enfermedades más agudas que pueden ocasionar síndromes respiratorios. El COVID-19 se caracterizó como una Pandemia en el año 2020, derivado que la epidemia se expandió por varios países de diferentes continentes afectando a varias personas.

De acuerdo al Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-, el COVID-19, impactó en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Guatemala y su logro será desafiante luego de la pandemia, principalmente al Objetivo de Desarrollo Sostenible -ODS- 3: salud y bienestar, afectando directamente sus metas ( Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, -ICEFI-, 2020).

De igual manera, afectará el logro de los objetivos planteados en los pilares de: economía, competitividad y prosperidad y desarrollo social de la Política General de Gobierno 2020-2024 (PGG), teniendo consecuencias directas para la población más vulnerable del país.

Tal como lo indica Allan Lavell (Lavell, 2020) *"Lidiar con la pandemia y sus expresiones en diferentes países implica comprender, contrastar, priorizar y gestionar muchas realidades, escenarios diferentes a corto, mediano y largo plazo, desde la salud hasta la economía y lo social"*.

En este sentido y comprendiendo las interacciones entre los sectores de: seguridad democrática, desarrollo sostenible y reducción de riesgo a desastres, que de una forma breve fueron explicadas en estos apartados, se analizará la última interrogante: ¿Es la pandemia por COVID-19 considerado un desastre?

### La pandemia por COVID-19, un desastre atípico.

La palabra desastre, se ha acuñado para definir la interrupción y alteración intensa que trastorna gravemente, el funcionamiento normal de una comunidad, provocado por un evento físico potencialmente destructor, de origen natural o antrópico. Determinado por condiciones de vulnerabilidad latentes en la sociedad. Puede causar daños y pérdidas de vidas humanas, económicas y ambientales, afectando los medios de vida y el desarrollo de un territorio, comunidad o ecosistema.

En el caso de Guatemala, el desastre se diferencia de la emergencia, derivado de que, una emergencia puede ser atendida por los recursos de la comunidad, mientras que un desastre sobrepasa las capacidades y solicita el apoyo de otros sectores para su atención.

Dadas las características de la pandemia por COVID-19, se puede identificar como un desastre sanitario de onda larga como refiere Lavell (Lavell, 2020) al citar a Piers Blaikie, el desastre de onda larga es un desastre que se extiende de forma lenta pero constante, con una extensión temporal indefinida.

La complejidad para definir la pandemia por COVID-19 como un desastre también parte de identificar, el riesgo de este desastre en donde se combina la amenaza, exposición y vulnerabilidad.

En un análisis de riesgo a desastres es necesario identificar que la amenaza es el virus por COVID-19, las vulnerabilidades y las condiciones (sociales, económicas, políticas y administrativas), en las que el virus amenazó a la población, es decir la situación de desarrollo en la que se encontraba.

En este estudio no serán definidas todas las vulnerabilidades preexistentes, sin embargo, no está de más tener presente estas condiciones para comprender que ambas variables: la amenaza y las vulnerabilidades, conforman el riesgo para que ocurra un desastre.

Si se analiza desde los conceptos anteriormente definidos, se identifica que la pandemia por COVID-19, presentó las siguientes características:

1. Alteró el funcionamiento normal de la comunidad.
2. Esta alteración estuvo determinada por condiciones de vulnerabilidad preexistentes.
3. Causó daños y pérdidas de vidas humanas.
4. Afectó los medios de vida y el desarrollo de un territorio específico.

Sin embargo, se encuentra una única diferencia en la conceptualización del desastre y es que este es provocado por un evento físico potencialmente destructor, siendo esta la única diferencia encontrada entre la pandemia por COVID-19 y los desastres tradicionales.

Se recurrió a la búsqueda de literatura que permitiera identificar otras diferencias existentes entre el COVID-19 y los desastres tradicionales. Se encontraron otras diferencias que se describen a continuación en el cuadro 2.

**Cuadro 2.**  
Diferencias entre un desastre tradicional y COVID-19

Escenarios de desastres tradicionales.	Escenario de Pandemia por Covid-19.
Los ciclones, terremotos, tornados o inundaciones tienen identificados factores y escalas.	El virus no tiene un rango significativo de intensidad o magnitud identificado.
Tienen influencias espaciales variadas pero limitadas la exposición directa se circunscribe territorialmente. (existen excepciones como las erupciones volcánicas en donde el aire puede transportar a distancias más largas los efectos).	La exposición al virus no tiene límites espaciales establecidos o fijos.
Es posible establecer métodos estructurales de prevención o mitigación a corto o mediano plazo derivado que pueden establecerse procesos de preparación para contrarrestar la amenaza y sus efectos.	La exposición al virus es inevitable pero su impacto se genera por condiciones de vulnerabilidad intrínsecas y socialmente contraídas ya existentes y no modificables.
Tradicionalmente los desastres se han clasificado como lentos o de inicio rápido.	Ha sido identificado como un desastre de “onda larga” como fue aplicado al VIH-SIDA en los noventa.
Existen pérdidas de infraestructura construida, patrimonio cultural y otros activos físicos.	Su impacto se experimenta en términos de condiciones y costos de salud y en términos de impacto económicos y sociales.
La preparación implica acciones previas para implementar sistemas de alerta temprana, la evacuación para proteger vidas, el suministro de elementos básicos para la protección y restablecimiento de servicios básicos.	La respuesta humanitaria temprana ha sido una combinación híbrida entre reducir la amenaza, reorientar los servicios básicos de salud y la respuesta a los problemas económicos y sociales.
La reconstrucción y recuperación se centra en la infraestructura, viviendas, transportes	La recuperación se enfoca en los efectos sociales y económicos expuestos y ocasionados por la pandemia.

Fuente: Lavell, Lavell (2020).



Frente a toda esta identificación conceptual, se puede indicar que efectivamente la pandemia por COVID-19, puede ser considerada como un desastre y seguirá considerándose como un riesgo latente cuya amenaza es el virus COVID-19 y las vulnerabilidades, las condiciones sociales y económicas presentes en el país.

Los desastres de onda larga, como lo identifica Piers Blaikie, no tienen las mismas características que los escenarios de desastres tradicionales, pero requieren la misma atención derivado que sus efectos son enfocados en elementos económicos y sociales, cuya recuperación no es inmediata. Corresponde entonces a las instituciones, atender las emergencias o el desastre que ocasionó la Pandemia por COVID-19, pero más aún considerar las lecciones aprendidas para prevenir el riesgo futuro desde una perspectiva de reducción de riesgo a desastres.

## Conclusiones

La reducción de riesgo a desastres, el desarrollo sostenible y la seguridad democrática tienen como elementos en común que colocan al centro de su actuación al ser humano, buscando su desarrollo integral.

La salud, es un elemento indispensable para el ser humano, sin salud no puede lograr su bienestar y desarrollo, en consecuencia, la carencia de esta es considerada una vulnerabilidad, una amenaza al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a la seguridad democrática del país.

La pandemia por COVID-19 es considerada, un desastre de onda larga por sus características, corresponderá a las instituciones involucradas, registrar las lecciones aprendidas utilizando la reducción de riesgo a desastres como un referente para el análisis de la pandemia.

## Recomendaciones

Establecer una coordinación más estrecha entre todas las instituciones responsables de riesgo, seguridad y desarrollo para lograr una respuesta mejor articulada que permita el desarrollo del país.

Fortalecer los mecanismos de inteligencia estratégica derivado de que la pandemia por COVID-19, identificó que la conexión entre países puede interferir en la salud de los habitantes afectando su desarrollo y provocación de un desastre de onda larga.

Incluir la pandemia por COVID-19 en los diferentes instrumentos nacionales en donde se caracterizan a los desastres con la finalidad que las lecciones aprendidas durante estos años de pandemia, sean identificadas y consideradas para uso futuro.

## Referencias Bibliográficas

Alzate, A. T. (s.f.). Teoría General de Sistemas. Universidad Nacional de Colombia.

Coordinadora Nacional Para la Reducción de Desastres. CONRED. (2012). LA VULNERABILIDAD ASOCIADA A LOS DESASTRES. GUATEMALA: UN MARCO CONCEPTUAL PARA GUATEMALA.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI. (octubre de 2020). La Crisis del COVID-19, su impacto sobre la agenda ODS y el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. Guatemala: GIZ.

Lavell Lavell, A. C. (4 de julio de 2020). El COVID-19: Relaciones con el riesgo de desastres, su concepto y gestión. Obtenido de Desenredando.: [https://www.desenredando.org/public/2020/Lavell\\_2020-07\\_Covid-19\\_y\\_Desastre\\_Final.pdf](https://www.desenredando.org/public/2020/Lavell_2020-07_Covid-19_y_Desastre_Final.pdf)  
Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, UNISDR. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Sendai, Japón.

Organización de Naciones Unidas, ONU. (2015.). Resolución aprobada por la Asamblea General, UN. Naciones Unidas, Asamblea General., París.

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, STCNS. (2008). Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.



#### **Oscar Estuardo Cossío Cámara**

Magíster Scientiae en Tecnología y Administración de Recursos, Cum Laude, año 2008 y Licenciado en Tecnología y Administración de Recursos, año 2008 por la Universidad Galileo. Posee formación en seguridad, defensa y desarrollo del país. Así mismo, experiencia en áreas académicas, políticas y diplomáticas. Formó parte del Consejo Nacional para la Reducción de Desastres de la CONRED en los años 2015-2017 y actualmente es el Secretario Ejecutivo de la CONRED y Presidente pro Témpore del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC).

#### **Carlota Lucía Cordón González**

Magíster en Formulación y Evaluación de Proyectos, en la Facultad de Ciencias Económicas por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Licenciada en Relaciones Internacionales, en la Facultad de Ciencia Política por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Posee experiencia en docencia y planificación para el desarrollo. Actualmente es la Directora de Planificación y Desarrollo Institucional de la SE-CONRED.



*Copyright (c) Oscar Estuardo Cossío Cámara*

*Copyright (c) Carlota Lucía Cordón González*



*Los errores remanentes son responsabilidad de los autores.*



# Impacto de la Pandemia del COVID-19 en la Educación Militar

*Impact of COVID-19 Pandemic on the Military Education*

Por: Gabriela Jasmira Rodas de León







*Fotografía propiedad de CONRED*





# Impacto de la Pandemia del COVID-19 en la Educación Militar



**MSc. Gabriela Jasmira Rodas de León**

Cap. 1ro. de Sanidad Militar  
Comando Superior de Educación del  
Ejército de Guatemala  
gabrielajasmirarodas@gmail.com

Recibido: 09-10-2022

Publicado: 15-12-2022

## Resumen

En los dos últimos años la pandemia del COVID-19 ha provocado una crisis con importantes efectos negativos en la educación, a través de la suspensión de las clases presenciales, dando origen a dos campos de acción principales: el despliegue de modalidades de aprendizaje a distancia con una diversidad de formatos y el uso de plataformas por medio de la tecnología. En el ámbito educativo militar surgieron distintas oportunidades de aprendizaje e innovación a corto, mediano y largo plazo, con disciplina, práctica y liderazgo, los cuales son los tres ejes transversales de la educación castrense (Litwin, 1995).

Siendo pertinente cuestionarse: ¿Qué desafíos educativos ha implicado el COVID-19 para el Ejército de Guatemala? ¿Qué cambios en la educación militar han surgido derivado de esta pandemia y su vinculación con la tecnología digital?

## Palabras Clave

- Modalidades de Aprendizaje
- Plataformas
- Tecnología
- Educación Castrense
- Desafíos

## Abstract

In the last two years, the COVID-19 pandemic has caused a crisis with significant negative effects on education, through the suspension of face-to-face classes, giving rise to two main fields of action: the use of distance modalities with diversity of formats and use of platforms through technology. In the military educational field, different learning and innovation opportunities arose in the short, medium and long term, with discipline, practice and leadership, which are the three transversal axes of military education (Litwin, 1995).

It is pertinent to question: What educational challenges has COVID-19 implied for the Guatemalan Army? What changes in military education have emerged from this pandemic and its link to digital technology?

## Key Words

- Learning Modalities
- Platforms
- Technology
- Military Education
- Challenges

## Introducción

La institucionalización del Ejército de Guatemala se ha consolidado con la modernización y profesionalización de sus integrantes, cumpliendo fielmente a la misión y fines constitucionales, que incluyen, además, los principios de disciplina y obediencia, integración y organización, las cuales se encuentran desarrolladas en la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala. A partir del surgimiento de la pandemia del COVID-19, aparece el momento idóneo para la innovación de la educación militar, siendo para los estudiantes militares un desafío la adaptación y aplicación de los nuevos conocimientos a la vida diaria; es por ello que la profesionalización del Ejército de Guatemala giró en torno a proteger a su recurso humano, otro subproducto paralelo fue contribuir en el cumplimiento de la misión enmarcada en el artículo 249 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece la cooperación del Ejército en situaciones de emergencia o calamidad pública (Constitución Política de la República de Guatemala, 1993).

## Educación en el Ejército de Guatemala

La Política Educativa del Ejército publicada en el año 2018, establece acciones estratégicas en el área educativa para actualizar y hacer mejoras en el sistema educativo militar, a mediano y largo plazo permitiendo a las futuras generaciones una educación alineada con las políticas del país de forma estratégica (Política Educativa del Ejército de Guatemala, 2018).

De acuerdo con la visión estratégica del señor Ministro de la Defensa Nacional, la educación, doctrina y fundamentalismo militar, en su formación, profesionalización y entrenamiento, en todo nivel, se realizará con procesos sólidos y continuos de conocimiento actualizado para alcanzar la excelencia, con doctrina propia, que respalde el actuar del Ejército de Guatemala, fomentando la práctica de principios y valores en el personal militar, regidos por los pilares de obediencia y disciplina (Ministerio de la Defensa Nacional, 2021).

El Comando Superior de Educación del Ejército de Guatemala (COSEDE), como ente rector de la educación militar, con eficiencia, eficacia y efectividad, administró los recursos asignados en el presupuesto por medio del Sistema Integrado de Planificación y Gestión de Defensa (SIPLAGDE) priorizando la inversión orientada a la gestión por resultados para la doctrina y educación del Ejército de Guatemala; ante la pandemia del COVID-19, no fue ajena a las disposiciones implementadas y de cumplimiento a nivel Nacional, con la responsabilidad de evitar el contagio al personal y continuar con la profesionalización de oficiales del Ejército de Guatemala.

### Fotografía No.1.

"Coordinación con el Consejo Superior de Educación para implementar clases presenciales (post vacunación contra COVID-19)"



Fuente: COSEDE

El periodo de noviembre 2019 a abril 2022, pasará a la historia como los años que cambiaron la manera de profesionalizarse, ya que ante los riesgos que representaron para la población guatemalteca, las circunstancias, desarrollo del virus identificado como COVID-19 y su propagación como pandemia, fue necesario emitir normas sanitarias oportunas, disposiciones que se realizaron para cumplimiento obligatorio en la contención, prevención, vigilancia, control, mitigación y vacunación, con la finalidad de reducir el impacto y garantizar el derecho a la salud como bien público del Estado (Camacho, 2008).

**Fotografía No.2.**

“Actividades académicas en el auditorium General Justo Rufino Barrios”



Fuente: COSEDE

Ante el escenario del COVID-19, es prudente analizar ¿cómo afectó a la educación militar, en relación con el riesgo de contagio? Se tomaron medidas preventivas como el distanciamiento social, uso de mascarilla y el lavado frecuente de manos; actividades académicas, deportivas y sociales tuvieron que restringirse para evitar al máximo el contagio del virus.

Señoritas y caballeros alumnos en diferentes carreras y especialidades, Escuela Técnica Militar de Aviación, Escuela de Electrónica y Escuela de Música Militar, con una cantidad considerable de estudiantes que demostró la capacidad de adaptación y superación de los desafíos.

**Fotografía No.3.**

“Actividades académicas de alumnos del Curso Básico Diversificado”



Fuente: COSEDE

En el nivel de formación, que realiza la Escuela Politécnica, siendo esta una academia militar con más de 135 años al servicio de Guatemala, durante los años 2020 y 2021, se graduaron oficiales de las Fuerzas de Tierra, Aire y Mar, con estudios superiores en la Licenciatura de Administración de Recursos y Tecnología, confiriéndoles los despachos que los acredita como subtenientes en las armas o servicios del Ejército.

**Gráfica No.1.**

“Alumnos graduados de los establecimientos del sistema educativo militar 2020-2021”

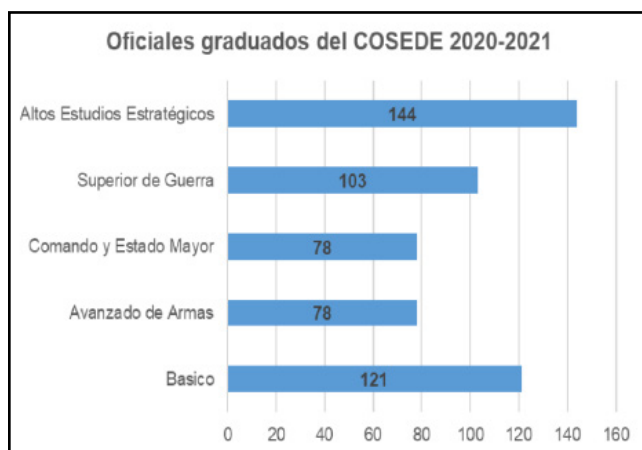


Fuente: COSEDE

El nivel de profesionalización, que realiza el Comando Superior de Educación del Ejército de Guatemala, se encuentra alineado al cumplimiento de la misión, como responsable de la profesionalización de oficiales de Fuerzas de Tierra, complementadas con la Escuela Naval para el caso de oficiales de Fuerza de Mar y Escuela Militar de Aviación para los oficiales de Fuerza de Aire. Durante los años 2020 y 2021, oficiales como parte de la carrera militar aprobaron los siguientes programas académicos: Curso Básico 121; Curso Avanzado de Armas 78; Curso de Comando y Estado Mayor 78; Curso Superior de Guerra 103; Curso de Altos Estudios Estratégicos 144.

**Gráfica No.2.**

“Oficiales graduados de los cursos de profesionalización del COSEDE 2020-2021”



Fuente: COSEDE

No obstante de proteger su fuerza y cumplir su misión, el Comando Superior de Educación del Ejército de Guatemala y sus diferentes centros de formación, educación y capacitación, han contribuido con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para contener y contrarrestar la pandemia COVID-19, instalando puestos de vacunación en el Instituto Adolfo V. Hall de Quiché e Instituto Adolfo V. Hall de Occidente; asimismo, en los meses de noviembre y diciembre del 2020, personal de oficiales Superiores y Subalternos prestaron su cooperación en situaciones de

emergencia y calamidad pública, durante las inundaciones y deslaves en el territorio nacional producidas por la depresión tropical ETA e IOTA. Cabe resaltar que el Ministerio de la Defensa Nacional ha contribuido con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en el Plan de prevención, contención y respuesta a la pandemia COVID-19, empleando a más de 6,000 soldados en 160 puestos de vacunación, con más 790,000 traslados vía aérea, marítima y terrestre de vacunas, personal hospitalario, kit de medicamentos y otra asistencia de ayuda humanitaria, con personal que ha sido constantemente capacitado para realizar eficientemente las diferentes actividades en beneficio de la población guatemalteca (Díaz, 1999).

La labor del Servicio de Sanidad Militar en la educación militar como responsable de impartir el Curso de Enfermeros Militares en Filas, ha sido meritoria ante la pandemia ya que estudiantes de este curso, han participado activamente como voluntarios en actividades de asistencia médica, traslado de pacientes y vacunación en la lucha contra el COVID-19, lo cual evidencia la importancia de la capacitación del personal militar en todas sus especialidades.



Fotografía propiedad de  
Ejército de Guatemala



## Conclusiones

La pandemia del COVID-19 obligó a la educación tradicional a salir de su zona de confort, innovando sus estrategias de enseñanza aprendizaje por medio de metodologías tales como: plenarias y el diseño de estrategias en los diferentes cursos de profesionalización, las cuales antes no se habían utilizado en la educación militar, facilitando al estudiante la toma de decisiones, orientándolos a alcanzar un determinado nivel de competencias que incrementa sus habilidades conceptuales, procedimentales, sobre todo pensamiento crítico ejercitando el criterio sustentado.

Gracias a la disciplina y liderazgo que prevalece en el Ejército de Guatemala, sus integrantes se han adaptado a la nueva forma de adquirir conocimientos; para el Comando Superior de Educación del Ejército de Guatemala, la implementación de nuevas metodologías de formación han sido un desafío constante para continuar con los estándares de excelencia académica ya establecidos, pasando de la forma tradicional de enseñanza-aprendizaje a la interacción instructor-alumno entre pantallas, chats y correos electrónicos, Zoom, WhatsApp, Google Classroom y demás plataformas disponibles hoy en día.

Esta emergencia sanitaria, generó un rápido cambio en la educación tradicional migrando a la modalidad virtual, sin que esta sea considerada como una solución permanente. La educación virtual (a distancia) requirió mayor número de horas para comprender los temas impartidos, así como un alto nivel de autodisciplina para lograr los objetivos académicos.

## Referencias Bibliográficas

Camacho, Raúl. (2008). Mucho que ganar, nada que perder: Competencias Formación Integral de Individuos. México: ST Editorial.

Constitución Política de la República de Guatemala.

Díaz Barriga, Frida & Hernández, G. (1999). Estrategias docentes para un aprendizaje significativo (Una interpretación constructivista). México: McGraw-Hill.

Litwin Edith (1995). Tecnologías educativas en tiempos de Internet. Amorrotu Díaz.

Ministerio de la Defensa Nacional. (2021). La Educación Militar, aprendizaje en uso de nuevas tecnologías. Revista Militar del Comando Superior de Educación del Ejército de Guatemala.

Política Educativa del Ejército de Guatemala. (2018). 2018. Guatemala.



**Gabriela Jasmira Rodas de León**

Magíster en Productividad en Ciencias de Salud por la Universidad Galileo. Es Cap. 1ro. de Sanidad Militar y Jefe de la Enfermería Tipo “A” de la 5ta. Brigada de Infantería “MGS”.



*Copyright (c) Gabriela Jasmira Rodas de León*



*Los errores remanentes son responsabilidad de los autores.*



# Sobre la Revista Académica Seguridad y Estrategia

*About the Academic Magazine  
Security and Strategy*



*Fotografía propiedad de Ekrulila*



## Sobre la Revista

Seguridad y Estrategia es una revista de acceso totalmente abierto, en virtud de que todos sus artículos están disponibles en Internet para todos los lectores desde el momento de su publicación.

Todos los usuarios tienen libre acceso de forma gratuita a los artículos de investigación publicados en la Revista Seguridad y Estrategia, de forma global, sin restricciones de espacio.

El acceso abierto permite mayor visibilidad y número de lectores de las contribuciones publicadas, además de agilizar el proceso de publicación.

Es importante mencionar que los autores conservan en todo momento sus derechos de autor sobre sus contribuciones publicadas. Las políticas de derecho de autor suponen la condición de cita del autor o autores de cualquier contenido reproducido total o parcialmente, siempre que esta no busque fines comerciales; es así que se reconoce la propiedad intelectual del o los autores y del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad -INEES- como entidad editora.

Cabe resaltar que la Revista Seguridad y Estrategia no solicita pagos a los autores por el proceso editorial o por publicar sus artículos, ni a los lectores por el acceso a la información académica que se encuentra en la plataforma digital.

## Proceso de Indexación en Latindex

La Revista Académica Seguridad y Estrategia del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad, se encuentra en proceso de indexación en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX).

## Presentación de Escritos

Los trabajos que se remitan para su publicación deberán ser originales, inéditos y no estar postulados de forma simultánea para su publicación en otras revistas u órganos

editoriales o en línea, además de que los autores asumen la responsabilidad si se detecta falsificación de datos o falta de autenticidad en la investigación.

Cada artículo tendrá una extensión máxima de 4 páginas para tesis o trabajos de graduación de maestría, 6 -12 páginas para otros estudios y 8-10 para tesis de doctorado, entre 3,000 a 3,500 caracteres cada artículo a doble columna.

## Sobre el Sistema de Citas

Sistema de citas APA (American Psychological Association). Con la finalidad de impedir el plagio y la copia indiscriminada del contenido de otros textos, el autor citará correctamente las fuentes empleadas en su trabajo, proponiéndose el empleo del modelo diseñado por la Asociación Americana de Psicología (APA).

## Tipo de Artículo

Podrán presentarse artículos cuyo texto sea en idioma español y dentro de la categoría y estructura siguiente:

### Artículo Académico

- Resumen
- Abstract
- Palabras Clave
- Key Words
- Introducción
- Desarrollo del Estudio
- Resultados Obtenidos
- Discusión de Resultados
- Conclusiones
- Recomendaciones
- Información del Autor

## Proceso de Dictaminación

Todos los trabajos se someten a dos etapas de dictaminación: Una primera lectura por parte del personal que labora en el Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad.

---

En caso de ser aceptado, se traslada al Consejo Editorial, con el objetivo de verificar si cubre con los requisitos del perfil de la revista.

Durante todo el proceso se conservará el anonimato tanto de los dictaminadores como de los autores.

En el caso de discrepancia entre el aceptado y rechazado, el texto será enviado a un tercer dictaminador, cuya decisión definirá su estatus de publicación, en este caso. El dictamen final es inapelable.

#### Contacto

*Coronel y Magíster*

**Jorge Francisco Girón Mendizabal**

Director General **INEES**

**Correo:** revista@inees.gob.gt

**Tel:** +502 2496-2900

#### Versión Electrónica

[www.inees.gob.gt/revistas/](http://www.inees.gob.gt/revistas/)

---



Copyright (c) Instituto Nacional de Estudios  
Estratégicos en Seguridad -INEES-



*Espera próximamente nuestra III Edición  
enfocada en “El Nuevo Orden Mundial”*







**Instituto Nacional de Estudios  
Estratégicos en Seguridad**

Ciudad de Guatemala  
5ta avenida, 5-61, zona 1  
Tel: (502) 2496 2900

[www.inees.gob.gt](http://www.inees.gob.gt)

---