Seguridad Regional en América Latina y el Caribe

anuario 2010

Hans Mathieu
Catalina Niño Guarnizo
EDITORES

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
Programa de Cooperación en Seguridad Regional

Anuario 2010
de la seguridad regional en América Latina y el Caribe

Hans Mathieu / Catalina Niño Guarnizo
Editores

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Programa de Cooperación en Seguridad Regional

Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe

© Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol)

Calle 71 nº 11-90, Bogotá

Teléfono 57 (1) 347 30 77

Fax 57 (1) 217 31 15

Correo electrónico fescol@fescol.org.co

Primera edición

Bogotá, octubre de 2010

ISSN 2216-1082

Coordinación editorial

Juan Andrés Valderrama

Diseño y diagramación

Ángela Lucía Vargas

Diseño carátula

Camila Cesarino Costa

Impresión

Contenido

Presentación

Tendencias y perspectivas de la seguridad regional en América Latina y el Caribe xxi

Parte I

Seguridad regional

La seguridad de América Latina en la encrucijada:
entre la geopolítica, la ideología y las amenazas emergentes 3
Raúl Benítez Manaut / Pablo Celi / Francine Jácome

El Consejo de Defensa Suramericano:
naturaleza, balance provisorio, perspectivas y desafíos 25
José Manuel Ugarte

Haití, más allá del terremoto: nuevo capítulo de un viejo drama
y retos geopolíticos de Brasil y la región 43
Julián González Guyer

La crisis de Honduras y su repercusión regional 58
Orlando J. Pérez

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba)
y su impacto en la seguridad regional 73
Francisco Leal Buitrago

Parte II

La seguridad interna, externa y regional de los países de América Latina y el Caribe

Los escenarios de la defensa y de la seguridad en Argentina a finales de la primera década del siglo XXI 85
Mariano Ciafardini / José Manuel Ugarte

Seguridad y defensa en Brasil en 2009: avances en la consolidación de un designio estratégico 104
Alcides Costa Vaz / Artur Andrade da Silva Machado

El Caribe: la compleja coyuntura de la seguridad regional 114
Jorge Rodríguez Beruff

Chile: el escenario de la defensa y su proyección regional 126
Boris Yopo H. / María Inés Ruz

Colombia: estado del conflicto armado al final de la administración de Álvaro Uribe 136
Camilo Echandía Castilla / Eduardo Bechara Gómez / Irene Cabrera Nossa

México: el combate al narcotráfico, la violencia y las debilidades de la seguridad nacional 173
Raúl Benítez Manaut / Armando Rodríguez Luna

Paraguay, un escenario confuso y cambiante 187
Diego Abente Brun

Defensa, seguridad y política externa en Perú, 2008-2010: pragmatismo y corto plazo 194
Eduardo Toche

Uruguay, claroscuros de la primera gestión de izquierda en el gobierno y perspectivas del gobierno Mujica 205
Julián González

Políticas y conceptos de seguridad en algunos países de la Alba

Los cambios en las Fuerzas Armadas y la defensa en la "revolución democrática" de Evo Morales 221
Sonia Alda Mejías

"Aquí no se rinde nadie": seguridad y defensa cubana en contexto 242
Hal Klepak

Ecuador, tensiones bilaterales y reformas institucionales en seguridad y defensa 255
Pablo Celi

Nicaragua, un Estado sin política de seguridad 267
Roberto Cajina

Venezuela: defensa y seguridad. Bolivarianismo y socialismo del siglo xxi 286
Francine Jácome

Parte III

Tendencias del crimen organizado en América Latina

Tendencias del crimen organizado en América Latina y el Caribe 313
Marcelo Fabián Sain

Crimen organizado en México y sus vínculos con Estados Unidos 328
Bruce Bagley / Aline Hernández

Crimen organizado en América Latina, la perspectiva europea 379
Daniel Brombacher

Vicios privados, ¿beneficio público?: crimen organizado en el Caribe 395
Lilian Bobea

La seguridad en Centroamérica con énfasis en el crimen organizado 416
Max Alberto Loría Ramírez

Actualización y ampliación de los mapeos sobre el crimen organizado en Colombia y la región andina, 2008-2009 436
Markus Schultze-Kraft

Seguridad privada en América Latina y el Caribe: marco de análisis en el contexto de la lucha contra el crimen organizado 456
William Godnick

Mapeamento sobre a institucionalidade policial na América Latina e no Caribe 469
Haydée Caruso / Rachel Maître

Reseñas biográficas de los autores 487

Índice de diagramas, gráficos, tablas y mapas

Haití, más allá del terremoto: nuevo capítulo de un viejo drama y retos geopolíticos de Brasil y la región

Minustah.	Cuadro resumen	52

La crisis de Honduras y su repercusión regional

Gráfico 1.	Apoyo a la consulta popular y a la Asamblea Constituyente	67
Gráfico 2.	Apoyo a la reelección presidencial	68
Gráfico 3.	La destitución del presidente Zelaya fue un golpe de estado	68
Gráfico 4.	Apoyo a la destitución y exilio del presidente Zelaya	68

Colombia: estado del conflicto armado al final de la administración de Álvaro Uribe

Gráfico 1.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 1998-2009	139
Gráfico 2.	Combates de las fuerzas militares contra los grupos irregulares, 1998-2009	140
Gráfico 3.	Actividad armada de los grupos irregulares, 1998-2009	141
Gráfico 4A.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 2008	146
Gráfico 4B.	Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 2009	146
Gráfico 5.	Acciones más recurrentes de los grupos irregulares, 1998-2009	147
Gráfico 6.	Comparación del número de víctimas por homicidios y masacres, 1997-2009	152
Gráfico 7.	Comparación del número de homicidios, 2008 y 2009	153
Mapa 1A.	Combates en 2008	155
Mapa1B.	Combates en 2009	155
Mapa 2A.	Acciones irregulares en 2008	156
Mapa 2B.	Acciones irregulares en 2009	156
Mapa 3A.	Acciones de mayor esfuerzo militar, 2009	157
Mapa 3B.	Acciones de menor esfuerzo militar, 2009	157

Mapa 4.	Correlación de fuerzas, 2009	158
Mapa 5A.	Municipios con presencia de cultivos de coca y eventos MAP y Muse, 2009	159
Mapa 5B.	Municipios con presencia de combates y eventos MAP y Muse, 2009	159
Mapa 6A.	Eventos por MAP y Muse, 2008	160
Mapa 6B.	Eventos por MAP y Muse, 2009	160
Mapa 7A.	Masacres realizadas en 2008	161
Mapa 7B.	Masacres realizadas en 2009	161
Mapa 8A.	Tasas de homicidios en los municipios, 2008	162
Mapa 8B.	Tasas de homicidios en los municipios, 2009	162
Mapa 9A.	Municipios con disminución de la tasa de homicidios, 2009	163
Mapa 9B.	Municipios con aumento de la tasa de homicidios, 2009	163

México: el combate al narcotráfico, la violencia y las debilidades de la seguridad nacional

Gráfico 1.	Ejecuciones en México, 2001-2010	174
Tabla 1.	Quejas de la CNDH a la Sedena, 2006-2010	179
Tabla 2.	Recomendaciones de la CNDH a la Sedena, diciembre 2006-julio 2010	179
Tabla 3.	Elementos de todos los cuerpos policiales de México (enero 2009)	180
Tabla 4.	Alianzas de narcotraficantes mexicanos y colombianos, 2010	181
Tabla 5.	Países utilizados para el tráfico de drogas por carteles mexicanos, de Colombia hacia Estados Unidos	181

Uruguay, claroscuros de la primera gestión de izquierda en el gobierno y perspectivas del gobierno Mujica

Tabla 1.	Uruguay, cantidad de denuncias de delitos totales y de otros delitos, 2007-2009	210
Gráfico 1.	Uruguay, homicidios y tentativas de homicidio, 2007-2009	211
Tabla 2.	Uruguay, cantidad de denuncias por delitos contra la propiedad, 2007-2009	211
Tabla 3.	Uruguay, cantidad de denuncias por delitos sexuales, 2007-2009	211

Ecuador, tensiones bilaterales y reformas institucionales en seguridad y defensa

Tabla 1.	Policía Nacional, asignación presupuestal, por componentes	261
Tabla 2.	Principales adquisiciones militares proyectadas	263
Tabla 3.	Ecuador: acuerdos de cooperación multilateral en seguridad, 2008-2009	265
Tabla 4.	Ecuador: acuerdos de cooperación bilateral en seguridad, 2008-2009	266

Nicaragua, un Estado sin política de seguridad

Tabla 1.	Detalle de cargos Ministerio de Defensa-Ejército, 2005-2009	269
Diagrama 1.	Organigrama del Ejército de Nicaragua	269
Tabla 2.	Detalle de cargos del Ministerio de Gobernación, 2005-2009	270

Diagrama 2.	Organigrama de la Policía Nacional de Nicaragua	270
Tabla 3.	Distribución de grados policiales, por sexo, 2007	271
Tabla 4.	Policía: despliegue territorial, por delegaciones, 2007	272
Gráfico 1.	Empresas de seguridad privada, 1990-2009	275
Tabla 5.	PGR-Presupuesto de defensa, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	280
Tabla 6.	Relación presupuestal entre Ministerio de Defensa y Ejército, 2005-2009	280
Tabla 7.	Presupuesto de defensa: distribución porcentual, 2005-2008 (por rubro)	280
Tabla 8.	PGR-Presupuesto Ministerio de Gobernación, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	281
Tabla 9.	Relación presupuestal entre Ministerio de Gobernación-Policía, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)	281
Tabla 10.	Comparativo porcentual de los gastos social, de seguridad y de defensa, 2005-2009	281

Venezuela: defensa y seguridad. Bolivarianismo y socialismo del siglo XXI

Diagrama 1.	Estructura orgánica de la Policía Nacional	294
Tabla 1.	Adquisiciones militares, 2004-2008	298
Tabla 2.	Principales adquisiciones de armamento y equipos, 2005-2008	299
Tabla 3.	Presupuesto nacional, rubro de seguridad, 2009 y 2010 (proyecciones)	300

Crimen organizado en México y sus vínculos con Estados Unidos

Gráfico 1.	Porcentaje de la población adulta víctima de un crimen, México, 2007	346
Figura 1.	México, termómetro del delito	347
Tabla 1.	Porcentajes de denuncia a la policía de cinco delitos en países y ciudades	348
Tabla 2.	Porcentajes de no averiguación previa del total de delitos	349
Tabla 3.	Denuncias recibidas y pérdidas en dólares en casos de fraude electrónico en Estados Unidos, 2004-2008	354
Tabla 4.	Tasa per cápita de autores de crímenes electrónicos en Estados Unidos	354
Tabla 5.	Tasas per cápita de denunciantes de crímenes electrónicos en Estados Unidos, por 100.000 habitantes	355
Mapa 1.	Rutas del tráfico ilícito de drogas y personas	361
Mapa 2.	Principales rutas de tráfico de drogas	362
Mapa 3.	Actividad marítima sospechosa, 1 de enero-20 de diciembre de 2005	363
Mapas 4 y 4A.	Patrones de vuelos sospechosos de tráfico de drogas, 2003 y 2009	364
Mapa 5.	Principales destinos del tráfico de cocaína de Colombia hacia Estados Unidos (pasando por México), precios por gramo (1999 y 2005) y toneladas por país (2005)	365
Mapa 6.	Principales áreas de operaciones de los carteles mexicanos más importantes	366
Mapa 7.	Principales áreas de influencia y rutas de tráfico de los carteles mexicanos más importantes, 2008	367
Mapa 8.	Distribución de los grandes grupos del narcotráfico en México, julio de 2009	368

Mapa 9.	Uso de la droga en el mundo	369
Mapa 10.	Los diez estados con más casos de fraude electrónico en Estados Unidos	370
Mapa 11.	Diez países donde se comenten más crímenes electrónicos	371
Mapa 12.	Diez estados de Estados Unidos donde se denuncian más crímenes electrónicos	372
Mapa 13.	Diez países donde se denuncian más crímenes electrónicos	373
Mapa 14.	Estados mexicanos donde se recibieron reportes de operaciones inusuales	374

Crimen organizado en América Latina, la perspectiva europea

Gráfico 1.	Cocaína incautada, países europeos seleccionados, 2002-2008	382
Gráfico 2.	Delitos relacionados con la cocaína, países europeos seleccionados, 2001-2007	382
Mapa 1.	Rutas principales del tráfico de drogas	384
Gráfico 3.	Precio promedio de un gramo de cocaína al por menor, 2007 (países seleccionados)	388
Gráfico 4.	Delitos relacionados con la trata de personas latinoamericanas (grupos significativos)	390
Gráfico 5.	Origen de las armas entregadas por las AUC (Colombia), 2003-2006	391

Vicios privados, ¿beneficio público?: crimen organizado en el Caribe

Tabla 1.	Índice de muertes violentas en Centroamérica y la República Dominicana, 1999-2007	403
Tabla 2.	Muertes violentas en República Dominicana, 2008	403
Diagrama 1		405
Tabla 3.	Impactos en diversos ámbitos de la criminalidad y la violencia organizada por medio del narcotráfico y el microtráfico en República Dominicana	405
Tabla 4.	Causas de las muertes violentas en República Dominicana, 2006-2008	407
Tabla. 5	Niveles de coordinación nacional e internacional y acuerdos interagenciales concertados por el gobierno dominicano	410

La seguridad en Centroamérica con énfasis en el crimen organizado

Figura 1.	Esquema de organización de las actividades del crimen organizado	418
Tabla 1.	Incautaciones de cocaína en base y clorhidrato (kg), 2000-2008	419
Gráfico 1.	Incautaciones de cocaína por años, en miles de kilos, 2000-2008	420
Tabla 2.	Detenidos por narcotráfico, 2000-2007 (tasa por 100.000 habitantes)	421
Tabla 3.	Presupuestos nacionales para la lucha contra las drogas, 2001-2006 (en millones de dólares)	421
Tabla 4.	Cambio de presupuesto en los gastos asignados para la lucha contra las drogas, 2002 y 2006	422
Tabla 5.	América Central: casos de trata de personas denunciados e investigados, 2003-2008	423
Tabla 6.	Incautaciones de armas ilícitas, 2000-2006	424
Tabla 7.	Armas ilícitas incautadas en relación con arrestos por delitos por tráfico de drogas, 2000-2006	425
Gráfico 2.	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, por año y país, 2001-2006	426

Tabla 8. Homicidios por cada 100.000 habitantes, 2001-2006 426

Actualización y ampliación de los mapeos sobre el crimen organizado
Colombia y la región andina, 2008-2009

Tabla 1. Producción potencial de cocaína y área cultivada con coca en Colombia, Bolivia y Perú (número de familias involucradas en el cultivo, 2006-2008) 437
Tabla 2. Plantas de procesamiento de cocaína destruidas, 2006-2008 437
Gráfico 1. Producción potencial de cocaína (mt) en la región andina, 1994-2008 438
Tabla 3. País de origen/destino, intensidad, víctimas, intención de trata 438
Tabla 4. Países importadores, países vendedores, volumen total 2000-2005, productos principales 439

Seguridad privada en América Latina y el Caribe: marco de análisis en el contexto de la lucha contra el crimen organizado

Tabla 1. Características: crimen común y crimen organizado 459
Organigrama. Actores de seguridad 460
Tabla 2. Empresas de seguridad privada (legales) en Centroamérica 461
Tabla 3. Empresas de seguridad privada en Sudamérica 462
Tabla 4. Entidades responsables de la fiscalización de empresas de seguridad privada 464
Tabla 5. Capacitación de vigilantes de seguridad privada en algunos países 465

Mapeamento sobre a institucionalidade policial na América Latina e no Caribe

Quadro 1. Países observados 472
Quadro 2. Instituições Policiais consideradas para o estudo 473
Quadro 3. Organizações policiais na região 474
Quadro 4. Organizações policiais e seus efetivos 475
Quadro 5. Definições preliminares (versão mantida em espanhol) 477
Quadro 6. Missão das organizações policiais, segundo suas leis orgânicas[26] 478
Quadro 7. Funções das organizações policiais 479
Quadro 8. Características das organizações policiais 479
Quadro 9. Dependência legal 479

Siglas

Acis	Advance Cargo Information System (Caricom)
Acnur	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AFI	Agencia Federal de Investigaciones (México)
AGA	Administración General de Aduanas (México)
AHM	Asociación Hondureña de Maquiladores
AIEA	Agencia Internacional de Energía Atómica
Aladi	Asociación Latinoamericana de Integración
Alba-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos
Alcopaz	Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz
AN	Asamblea Nacional (Venezuela)
Andi	Asociación Nacional de Industriales de Honduras
Anmat	Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (Argentina)
Apis	Advance Passenger Information System (Caricom)
Aspan	Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte
ATF	U. S. Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (Estados Unidos)
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
Bacrim	Bandas criminales emergentes (Colombia)
BCN	Bloque Cacique Nutibara (Colombia)

Bepe	Batalhão Escola Pronto Emprego (Brasil)
Bric	Brasil, Rusia, India y China
CAF	Corporación Andina de Fomento
Calc	Cumbre de la unidad de América Latina y el Caribe
CAN	Comunidad Andina de Naciones
Caprade	Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres
Caribsecs	Integrated Border Security System (Caricom)
Caricom	Caribbean Community (Comunidad del Caribe)
CBSI	Caribbean Basin Security Initiative
CCD	Comité Consultivo de Defensa Chile-Estados Unidos
CCFFAA	Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (Perú)
CCIT	Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa (Honduras)
CDR	Comités de Defensa de la Revolución (Cuba)
CDS	Consejo de Defensa Suramericano
CEED-CDS	Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano
Cenapi	Centro Nacional de Planeación e Inteligencia (México)
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFAC	Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas
CIA	Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency)
Cicad	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (OEA)
CICPC	Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (Venezuela)
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIRH	Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití
Cisen	Centro de Investigación y Seguridad Nacional (México)
CLCS	Comisión de Límites de la Plataforma Continental (Naciones Unidas)
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos (México)
Cococh	Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras
Codena	Consejo de Defensa Nacional (Argentina)
Cofadena	Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (Bolivia)
Cohep	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
Combifron	Comisión Binacional Fronteriza (Colombia-Ecuador)
Conadic	Consejo Nacional de Adicciones (México)
Conarepol	Comisión para la Reforma Policial (Venezuela)

Consep	Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ecuador)
CPLP	Comunidad de Países de Lengua Portuguesa
CSAN	Comunidad Sudamericana de Naciones
CSEED	Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa
DEA	Drug Enforcement Agency
Devida	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Bolivia)
DFS	Departamento de Apoyo de Campo (Department of Field Support: Naciones Unidas)
DIH	Derecho internacional humanitario
DIP	Dirección de Inteligencia Policial (Nicaragua)
Dirandro	Dirección Antidrogas (Perú)
DNCD	Dirección Nacional de Control de Drogas (República Dominicana)
DOS	Departamento del Estado de los Estados Unidos (Department of State)
DPDN	Directiva de política de defensa nacional (Argentina)
DPKO	Departamento de Operaciones de Paz (Department of Peacekeeping Operations: Naciones Unidas)
ELN	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)
Enaco	Empresa Nacional de la Coca (Perú)
Ensi	Encuesta Nacional sobre Inseguridad (México)
END	Estrategia nacional de defensa (Brasil)
EPP	Ejército del Pueblo Paraguayo
Erpac	Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia
ESC	Explotación sexual comercial
ESF	Economic Support Fund (Estados Unidos)
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional (México)
FAN	Fuerza Armada Nacional (Venezuela)
Fanb	Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Venezuela)
FAR	Fuerzas Armadas Revolucionarias (Cuba)
Farc	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
Felcn	Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (Bolivia)
FFL	Federal firearms licensee
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMF	Foreign Military Financing (Estados Unidos)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)

FMP	Fuerza Multinacional Provisional
FOL	Forward Operating Locations (Aruba y Curazao)
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional (Nicaragua)
FTC	Fuerza de Tarea Conjunta (Bolivia)
FTST	Fuerza de Tarea del Sur del Tolima (Colombia)
Gafi	Grupo de Acción Financiera Internacional
GAO	Government Accountability Office (Estados Unidos)
HRIC	Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití
HRW	Human Rights Watch
HHS	Department of Health and Human Services (Estados Unidos)
Ibge	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IICSS	International Comission on Intervention and State Sovereignity
Iirsa	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
IISS	International Institute for Strategic Studies (Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, Londres)
Ilanud	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
Impacs	Implementation Agency for Crime and Security (Caricom)
Iname	Instituto Nacional de Medicamentos (Argentina)
Incle	International Narcotics and Law Enforcement
Indec	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Argentina)
Inis	índice nacional de inseguridad (México)
INM	Instituto Nacional de Migración (México)
Iipa	Alianza Internacional de Propiedad Intelectual
JID	Junta Interamericana de Defensa
JRCC	Joint Regional Communications Centre (Caricom)
Leplac	Plan de levantamiento de la plataforma continental brasileña
Lofanb	Ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Venezuela)
MAP	minas antipersonal
MAPP/OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA
MAS	Movimiento al Socialismo (Bolivia)
MEM	Mecanismo de Evaluación Multilateral (OEA)
Mercosur	Mercado Común del Sur
MFCS	Medidas de fomento de la confianza y la seguridad

MIFH	Multinational Interim Force in Haiti
Mindef	Ministerio de Defensa (Nicaragua)
Mingob	Ministerio de Gobernación (Nicaragua)
Minint	Ministerio del Interior (Cuba)
Minustah	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
Minustah	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
Monuc	Misión de las Naciones Unidas en la República Popular del Congo
MRTA	Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (Perú)
Muse	Municiones abandonadas sin explotar
Oasiss	Operation against Smugglers Initiative on Safety and Security (Estados Unidos-México)
Ocavi	Observatorio Centroamericano sobre Violencia
ODTN	Organizaciones dominicanas transnacionales de narcotraficantes
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONA	Oficina Nacional Antidrogas (Venezuela)
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Otan	Organización del Tratado del Atlántico Norte
Otca	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PADH	Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (Colombia)
PAN	Partido Acción Nacional (México)
PDSD	política de defensa y seguridad democrática (Colombia)
PERF	Police Excecutive Research Forum (Brasil)
PFP	Policía Federal Preventiva (México)
PGR	Procuraduría General de la República (México)
PIB	Producto interno bruto
Pidef	Plan de inversiones para la defensa (Argentina)
PNC	Policía Nacional Civil (El Salvador)
PNDH-3	Programa nacional de derechos humanos 3 (Brasil)
PNH	Policía Nacional de Haití
PNR	Policía Nacional Revolucionaria (Cuba)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRI	Partido Revolucionario Institucional (México)
Prosub	Programa de desarrollo de submarinos (Brasil)
PSUV	Partido Socialista Unido de Venezuela
Renaesp	Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Brasil)
Ribin	Regional Integrated Ballistic Information Network (Caricom)
Rifc	Regional Intelligence Fusion Centre (Caricom)
Rims	Regional Investigative Management Team (Caricom)
RSS	Regional Security System (Sistema de de Seguridad Regional)
Ruan	Registro Único de Análisis del Narcotráfico (Argentina)
Sacta	Supplemental Agreement for Cooperation on Technical Assistance and Security (Colombia-Estados Unidos)
Sebin	Servicio Bolivariano de Inteligencia (Venezuela)
Sedena	Secretaría de la Defensa Nacional (México)
Sedronar	Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Argentina)
Sela	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
Semar	Secretaría de Marina (México)
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública (Brasil)
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México)
Sica	Sistema de la Integración Centroamericana
Sigid	Sistema integral de inversiones para la defensa (Argentina)
Sipri	Stockholm International Peace Research Institute
SL	Sendero Luminoso (Perú)
SS	Secretaría de Salud (México)
SSP	Secretaría de Seguridad Pública (México)
Susp	Sistema Único de Segurança Pública (Brasil)
Tiar	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TLC	Tratado de libre comercio
TNP	Tratado de No Proliferación
Uies	Unidad de Investigaciones Especiales (Ecuador)
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera (México)
Unam	Universidad Nacional Autónoma de México
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
Unodc	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (por su nombre en inglés: United Nations Office on Drugs and Crime)

UN-Pol	United Nations Police
USAID	United States Agency for International Development
USCG	United States Coast Guard
Vrae	Valle de los ríos Apurímac y Ene (Perú)

Presentación

Tendencias y perspectivas de la seguridad regional en América Latina y el Caribe

En general, durante 2009 las dinámicas geopolíticas que se observaron en América Latina y el Caribe en 2008 se mantuvieron: diferencias ideológicas profundas entre los países en las concepciones de seguridad y defensa, menor influencia de Estados Unidos en la región, sistemas democráticos muy vulnerables caracterizados por un fuerte presidencialismo con marcados tintes autoritarios, y el crimen organizado transnacional como la amenaza más compleja que enfrentan los Estados.

La elección de Barack Obama (2009-) como presidente de Estados Unidos generó grandes expectativas en la región con respecto a la posibilidad de una relación más equilibrada y de un cambio de la política de ese país hacia la misma, aun cuando era claro que sus intereses prioritarios en materia de seguridad y defensa se encontraban fuera del hemisferio. Sin embargo, tras casi dos años de administración del presidente Obama, es claro que si bien ha habido algunos ajustes en el estilo, buscando privilegiar el multilateralismo y las soluciones concertadas por medio de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el contenido de la política hacia América Latina y el Caribe sigue siendo el mismo: el crimen organizado y en particular el narcotráfico y la migración ilegal se mantienen como los asuntos prioritarios para Estados Unidos. Esos intereses se expresan en la búsqueda de una mayor cooperación con México, mediante la Iniciativa Mérida, y en la creciente preocupación por los Estados débiles de Centroamérica. Es posible observar indicios de cierta flexibilidad por parte de Estados Unidos con respecto a la política de drogas: en varios Estados se han despenalizado, en diversas medidas y niveles, la posesión y el consumo de marihuana, y a fines de 2009 el Congreso estableció la Comisión sobre política de drogas en el hemisferio occidental (Western Hemisphere Drug Policy Commission) para revisar y evaluar la política estadounidense frente a

la reducción e interdicción de la demanda de drogas, y para hacer recomendaciones para mejorarla.

En este contexto de menor influencia estadounidense y de polarización política entre algunos de los gobiernos de la región, se han venido desarrollando iniciativas relativamente nuevas de creación de mecanismos multilaterales para el diálogo político y la solución de diferencias, en los que no participen Estados Unidos ni Canadá. Es el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y, en particular, del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), creado para el manejo multilateral de los conflictos que surjan entre los países miembros, pero cuya institucionalización es todavía muy baja, y que hasta ahora ha funcionado más como un escenario para "apagar incendios" que como un espacio de creación de medidas de confianza duraderas y de verdadero manejo multilateral de conflictos. De hecho, los problemas que se han tratado en el marco del CDS han estado precedidos por diplomacia de alto nivel con participación de Brasil, antes de llegar efectivamente a la instancia del CDS.

Muchos analistas coinciden en que el papel de Brasil fue clave para la creación e impulso iniciales de Unasur y el CDS. Con el paso del tiempo, sin embargo, ha surgido el interrogante sobre el compromiso brasileño para asumir un liderazgo claro y sin ambigüedades en la consolidación de estas iniciativas. Las razones de las "vacilaciones" de Brasil pueden ser diversas: la oposición de países como Argentina y Venezuela al liderazgo brasileño en la región, diferencias internas sobre cuál debe ser el papel del país en los ámbitos regional e internacional, y el proceso electoral en marcha durante 2010. Habrá que esperar a la posesión del nuevo gobierno para saber si el empuje que inicialmente se dio a estos mecanismos de integración se mantendrá o no.

De manera más amplia, conviene señalar que la multiplicidad de instituciones multilaterales existentes en la región –la Unasur, la Alba (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos), el Mercosur (Mercado Común del Sur), la CAN (Comunidad Andina de Naciones), el Sica (Sistema de la Integración Centroamericana), el Caricom (Comunidad del Caribe), la OEA– no ha llevado realmente a una mayor integración entre los países. Por el contrario, la proliferación de mecanismos parece ser un indicio de las debilidades de los procesos existentes y de una tendencia a crear procesos nuevos en vez de consolidar los existentes. Esto ha llevado a una superposición de instituciones regionales con el consiguiente desgaste de recursos por la duplicación de funciones. Lo cierto es que es difícil hacer pronósticos sobre el futuro de las nuevas iniciativas, especialmente teniendo en cuenta que en sistemas de gobierno presidencialistas con tintes populistas, como los latinoamericanos, la política doméstica tiene precedencia sobre la institucionalización de mecanismos multi o bilaterales de resolución de conflictos y de medidas de confianza entre los países.

Al mismo tiempo, el crimen organizado transnacional se consolida como una de las amenazas más serias a la seguridad y la defensa de los países y de la región en su conjunto. Aunque este fenómeno no se limita a la dinámica del

narcotráfico, ésta ocupa la mayor parte de los análisis y espacios noticiosos, ocultando hasta cierto punto la magnitud de otros problemas como el tráfico ilegal de migrantes, muchas veces estrechamente vinculado con la trata de personas. En todo caso, las diferentes manifestaciones del fenómeno tienen impactos muy importantes en todos los países, desde Bolivia hacia el norte, incluyendo, por supuesto, Centroamérica y el Caribe. Como es de esperarse, esas son las áreas de interés inmediato de Estados Unidos.

Esos impactos están relacionados con los problemas de gobernanza y con la inestabilidad y la falta de legitimidad de muchas de las democracias de la región. En sistemas presidencialistas, con tendencias autoritarias y con tradiciones de exclusión y poca inversión social, las instituciones del Estado son muy vulnerables a la captura por parte de actores ilegales o con intereses ilegítimos. En esos escenarios es probable que se desarrollen alianzas criminales entre elites locales, regionales y, en algunos casos extremos, incluso nacionales, y actores de la criminalidad organizada que minan o capturan a los Estados y disminuyen drásticamente su capacidad de controlar el territorio y cumplir con sus funciones de provisión de servicios públicos y garantía de los derechos de los ciudadanos.

En ese sentido, es clave desarrollar propuestas viables para fortalecer y dar legitimidad a las instituciones públicas en los países de la región. Con miras a iniciar un debate al respecto, se puede plantear la necesidad de hacer un análisis más profundo que los hechos hasta ahora sobre la pertinencia, viabilidad y posibilidades de éxito de mecanismos como la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), un modelo de intervención de baja intensidad desarrollado por las Naciones Unidas que asume algunas funciones específicas de un Estado débil con el objetivo de fortalecerlo. Cabe entonces hacer algunas preguntas: ¿cuáles han sido los resultados de ese modelo en el caso de Guatemala?, ¿es posible pensar en mecanismos similares para otros países de la región?, ¿cuáles deben ser las condiciones para su implementación?, ¿desde que nivel se deben planificar esos mecanismos: subregional, regional o internacional? Un debate alrededor de estos interrogantes es fundamental para ajustar las intervenciones de manera que sirvan realmente para consolidar los Estados en donde se llevan a cabo.

Al mismo tiempo, es necesario avanzar en reformas profundas en los sistemas que garantizan la administración de justicia, los aparatos policiales, judiciales y carcelarios en los países de la región. Esto dado que la impunidad es el escenario ideal para el florecimiento no sólo del crimen organizado, sino también de las alianzas entre éste y actores legales pero con intereses ilegítimos y poder para facilitar e, incluso, promover la toma del Estado por parte de aquel.

Qué ofrece este *Anuario*

Esta nueva edición del *Anuario de seguridad regional* del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert continúa con

la tarea iniciada en el *Anuario* de 2009, según una estructura en tres partes. Las dos primeras se enfocan en el análisis de las dinámicas geopolíticas de la región en materia de seguridad, política exterior y defensa, incluyendo trabajos sobre algunos de los países que hacen parte de la Alba, una de las múltiples instancias multilaterales existentes hoy. La tercera parte actualiza algunos de los mapeos subregionales sobre las dinámicas y características del crimen organizado incluidos el año anterior; incluye un trabajo sobre la perspectiva de Europa frente a este fenómeno en América Latina y presenta los dos primeros artículos de una serie de documentos analíticos y propositivos realizados en el marco del Observatorio de Crimen Organizado del Programa, sobre aspectos transversales claves para la lucha contra el crimen organizado y para mitigar su impacto sobre la gobernabilidad democrática de los países; tales artículos se refieren a la seguridad privada y a la estructura de las instituciones policiales en América Latina y el Caribe.

El trabajo que se desarrolla en el marco del Observatorio del Crimen Organizado no sería posible sin el apoyo financiero de la Fundación Open Society Institute (Zug). Igualmente, queremos agradecer el trabajo de los coordinadores de los grupos de trabajo nacionales y subregionales que hacen posibles las actividades del Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Los autores de los documentos incluidos en este *Anuario* tienen también nuestro reconocimiento por sus contribuciones a esta publicación. Por último, agradecemos a la Friedrich Ebert Stiftung (FES) y a sus oficinas en los países de la región por su apoyo en la gestión del Programa.

Parte I

Seguridad regional

La seguridad de América Latina en la encrucijada: entre la geopolítica, la ideología y las amenazas emergentes

Raúl Benítez Manaut / Pablo Celi / Francine Jácome

1. Avances y retrocesos de la seguridad en el hemisferio

Si hace diez años el optimismo respecto a la posibilidad de lograr el fortalecimiento de los espacios de cooperación e integración en América Latina y el Caribe era grande, el desarrollo de las dinámicas en la primera década del siglo XXI ha mostrado que, más bien, el continente continúa fragmentado y los desencuentros son mayores (Nueva Sociedad, 2009). Por un lado, se han profundizado las diferencias subregionales entre los países de América del Sur y México, Centroamérica y el Caribe. Estos últimos miran hacia el Norte. Por otro, la región andina se caracteriza por su conflictividad y por el aumento de las tensiones entre los cinco países que la componen, y el Cono Sur busca nuevos modelos y alternativas. Esto ha repercutido sobre las posibilidades de lograr una mayor integración así como sobre las de crear instrumentos que permitan la cooperación en seguridad y defensa.

Lo primero que se debe señalar es que actualmente se desarrolla un debate sobre dos modelos de integración. Primero, una perspectiva que la considera como una oportunidad y postula la necesidad de la apertura hacia el mundo, buscando la inserción en el proceso de globalización para obtener recursos para el desarrollo nacional. En función de ello, se estima que la integración es clave para una mayor inclusión en la economía global. Segundo, una concepción *endógena* que tiene como punto de partida su oposición a la globalización y plantea la necesidad de fomentar la búsqueda de soluciones locales. La integración es vista como un mecanismo para lograr mayor autonomía frente a la economía global, considerada como una amenaza.

Lo anterior ha influido sobre los planteamientos y las prácticas en el campo de la cooperación en seguridad y defensa en las distintas subregiones. Existen diferencias respecto a la percepción de las principales amenazas, lo cual tiene como consecuencia que las agendas y dinámicas sean distintas y que cada vez sea más difícil establecer consensos subregionales y, menos aún, continentales. Por tanto, la fragmentación es cada vez mayor.

Otro paradigma en cuestión es el de la propia democracia y sus debilidades. El optimismo de la última década del siglo XX contrasta con

los graves problemas de gobernabilidad que han aparecido. Fuerzas emergentes que desafían el estado de derecho, mediante formas alternativas de democracia participativa directa, la reacción de los grupos oligárquicos, también violentando la legislación y los mínimos principios de convivencia, como los que dieron pie al golpe de Estado en Honduras el 28 de junio de 2009, son elementos nuevos que afectan la seguridad. En México, Centroamérica y el Caribe, el crimen organizado ha avanzado en la acumulación de poder, comprando funcionarios gubernamentales y sembrando violencia. En México la guerra entre los carteles asciende a 25 mil muertos entre el 1 de diciembre de 2006, fecha de ascenso del gobierno de Felipe Calderón, y el 30 de junio de 2010. Juárez, en la frontera con Texas, está sitiada por las ejecuciones y es considerada hoy la ciudad más peligrosa del mundo, con homicidios que ascienden a más de 150 por cada 100 mil habitantes. Los países de América Central, principalmente El Salvador, Guatemala y Honduras, están cercados por la delincuencia común y callejera, al tiempo que los gobiernos están cambiando las leyes para autorizar el empleo de las fuerzas armadas para combatir a las pandillas o *maras*. Esta situación se replica también en Jamaica.

A lo anterior se le agrega el impacto destructivo, en ascenso, de fenómenos naturales, que por la pobreza y la debilidad de los gobiernos tiene en los pobres a sus principales víctimas. Los huracanes en las costas de México, América Central y el Caribe son muestra de ello, en 2010 con singular saña. En enero se produjo un terremoto en Haití, con un saldo de más de 230 mil víctimas y más de dos millones de habitantes sin vivienda. La sede del gobierno y el edificio principal de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) no se libraron. Estos fenómenos repercuten, sin duda, en la seguridad en el más amplio sentido, empezando por la humana, teniendo en cuenta que sólo las fuerzas armadas tienen capacidad de organización para hacerles frente. En Haití está por demás sostener que si no hubiera estado presente la fuerza militar y policíaca de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en gran parte compuesta por fuerzas de los países de América Latina, las secuelas de la catástrofe habrían sido muy superiores.

Otro aspecto por considerar en los debates sobre seguridad en América Latina y el Caribe es el papel de Estados Unidos. ¿Ejerce presión o no en materia de geopolítica y para la defensa de sus intereses? Se sostiene que mientras un país esté geográficamente más cerca de Estados Unidos éste tiene más influencia. Por ello se señala que en Colombia y la cuenca del Caribe, Centroamérica y México, esta potencia sigue teniendo gran liderazgo. En América del Sur, a medida que se alejan las coordenadas geográficas, se disuelven también las presiones directas, y otras naciones ejercen mayor influencia regional, como es el caso de Brasil, o como lo intenta el gobierno del presidente Hugo Chávez (1999-2001; 2001-2007; 2007-) en Venezuela por medio de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (Alba). Dos gobiernos de la subregión del Caribe, Cuba y Venezuela, siguen sosteniendo hipótesis de seguridad similares a las que predominaron durante la guerra fría, acerca de la búsqueda de expansión del "imperio norteamericano" en la región. El unilateralismo de la administración de George W. Bush (2001-2005; 2005-2009) contribuyó a que este tipo de percepciones se mantuviera. Sin embargo, las relaciones entre ambos son muy diferentes, pues en el discurso Cuba sigue con la idea de que su seguridad depende de las acciones de su poderoso vecino del norte, pero en la práctica colabora estrechamente para el control de embarques de cocaína y para detener flujos de migrantes en el mar. Venezuela, por su lado, no coopera en la política antinarcóticos multilateral –coordinada por Estados Unidos–, y muchos de sus conflictos con Colombia están retroalimentados por la idea de que el ex presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) era un "cachorro del imperio"[1].

Bajo la administración del presidente Barack Obama (2009-), el gobierno de Estados Unidos

publicó, en mayo de 2010, una nueva *Estrategia de seguridad nacional*, en la que América Latina no es relevante como fuente de inseguridad global, aun cuando el presidente Obama sí identifica las diferencias entre los países latinoamericanos en materia de inseguridad. En el documento América Latina se menciona marginalmente, y Brasil se señala como un país con capacidad de ejercer el liderazgo (Yopo, 2010). La diplomacia estadounidense busca no emprender acciones unilaterales que puedan ser factor de conflicto con los países latinoamericanos, como se vio frente al golpe de Estado de Honduras de 2009, donde quedó atrapado entre dos posturas: una realista y otra multilateralista. Además, acepta el desarrollo de liderazgos en América del Sur, cuando éstos no generan posturas de confrontación, por ejemplo, el de Brasil (Tulchin, 2010).

En síntesis, la democracia de América Latina está debilitada y esto tiene consecuencias en la seguridad de los países, pues ésta, hoy por hoy, es *interméstica* en la gran mayoría de los casos. En función de esta situación, en este artículo se abordarán los principales asuntos y procesos que se han desarrollado en Sudamérica, la región andina, así como en México, Centroamérica y el Caribe, con énfasis en las dinámicas de 2009 y del primer semestre de 2010.

2. Los retos de Sudamérica como zona de paz: conflictividad y rearme

Desde los años noventa, en América Latina y el Caribe se desarrolló un proceso que buscaba promover las medidas de fomento de la confianza (Diamint, 2009), para contribuir al desarrollo de capacidades estatales para el control civil de las fuerzas armadas y eliminar las hipótesis de conflicto entre naciones, ya que obstaculizaban las iniciativas de cooperación e integración. En función de esto varios gobiernos iniciaron procesos cuyo propósito era generar mayor transparencia en cuanto a sistemas de adquisiciones y gastos de defensa, se publicaron libros blancos, se diseñaron mecanismos bilaterales de diálogo y cooperación, como, por ejemplo, entre Argentina y Chile, y se desarrollaron iniciativas conjuntas de misiones de paz, siendo Haití el caso más reciente. Se considera que la participación en misiones de paz ha sido uno de los pilares constitutivos de la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y de su objetivo central de constituirse en un espacio de diálogo.

En el ámbito continental también se establecieron mecanismos y espacios de diálogo, especialmente en el sistema interamericano. Aun cuando en la Organización de los Estados Americanos (OEA) no se llegó a un acuerdo, se logró un consenso respecto al concepto de seguridad multidimensional, en 2003 se realizó la Cumbre especial sobre seguridad, en México en 2003, y se aprobó la entrega de informes anuales sobre adquisiciones militares, que muy pocos países cumplen[2].

En este marco, en los últimos años han cobrado mayor importancia nuevas iniciativas de integración, siendo la más importante la creación de la Unasur. No obstante, ello se produce en un contexto de crecientes tensiones bilaterales relacionadas con los tradicionales contenciosos fronterizos entre los países, como los casos de Chile y Perú, por problemas bilaterales más vinculados con diferencias políticas, como los de Ecuador-Colombia y Colombia-Venezuela, así como por nuevos aspectos que giran fundamentalmente alrededor del acceso a recursos y asuntos medioambientales, como son los de Brasil y Bolivia por el gas, Paraguay y Brasil por la represa de Itaipú y Argentina-Uruguay por las papeleras. Por tanto, mientras por un lado se refuerza el discurso integracionista, por otro aumentan las tensiones interestatales (Malamud, 2009), siendo el más reciente caso la ruptura de relaciones del gobierno venezolano con su vecino Colombia en julio de 2010, por su acusación de que Venezuela alberga campamentos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc).

Otro tipo de conflictividad, que no necesariamente ha de ser violento pero que sí influye en esta temática, son las tensiones que giran al-

rededor de las diferencias políticas, como se verá más adelante. Hay que mirar también aquellas tensiones relacionadas con las problemáticas sociales y políticas internas que pueden generar enfrentamientos violentos. Por último, hay problemas asociados a la creciente violencia urbana y a la inseguridad, como son los casos de Río de Janeiro y Sao Paulo, Caracas, Kingston, Tegucigalpa, Guatemala, San Salvador, San Pedro Sula y Ciudad Juárez. Por tanto, hoy en día en materia de seguridad es importante mirar no sólo las posibilidades de conflictos interestatales, sino también estas nuevas formas de conflictividad que involucran actores no-estatales.

En cuanto a los conflictos interestatales tradicionales, es poco probable que evolucionen a confrontaciones militares tradicionales, que no se han producido en la región desde hace casi veinte años. Lo que se puede esperar son tensiones fronterizas focalizadas. Por esta razón, surge la interrogante sobre por qué se está llevando a cabo un rearme en varios países, especialmente en Sudamérica.

Existe un debate respecto a las adquisiciones militares que se han producido en la región en los últimos años. Por un lado, los gobiernos sostienen que están en un proceso de modernización y reequipamiento, ya que los dispositivos actuales son obsoletos. En esto es fundamental tomar en consideración que hasta 2009 los altos precios de los *commodities* (petróleo, cobre, gas) permitieron que varios gobiernos de la región pudiesen destinar recursos adicionales a la adquisición de armas y equipos militares. Pero hay dos argumentos adicionales. Primero, la necesidad de fortalecer las capacidades de defensa de la soberanía ante amenazas de posibles intervenciones por parte de otros países, esgrimido, básicamente, por el gobierno de Venezuela. Segundo, se señala la prioridad de incrementar la capacidad de defender el territorio ante amenazas como el narcotráfico y el crimen internacional organizado, y de protegerse de vulnerabilidades asociadas al medio ambiente y recursos naturales, esto último en referencia a la Amazonia desde la perspectiva de Brasil.

Esto ha llevado a que se señale que se está produciendo una nueva "carrera armamentista", un comportamiento competitivo en la compra de armas que tiene como resultado el desequilibrio del poder militar en la región. En cuanto a gasto militar, con la excepción de México que ocupa el cuarto lugar, los compradores están en Sudamérica, siendo Brasil, Colombia, Chile, Argentina y Venezuela los principales (Coppan, 2010; Sipri, 2009). Este último ha sido el país que más ha incrementado este gasto, y según los datos de Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (Iiss, sigla en inglés) de Londres, después de Chile ha sido el mayor comprador de armas en América Latina, incluso superando a ese país del Cono Sur en 2008[3]. Especialmente desde Estados Unidos se ha manifestado el temor de que parte de este armamento pueda desviarse después hacia las Farc. En este sentido, es importante considerar el *impasse* que surgió con el gobierno de Suecia en 2009, cuando lanzacohetes adquiridos con anterioridad por el gobierno venezolano fueron descubiertos en manos de este grupo irregular. Además, se ha destacado (Diamint, 2009) que mientras los demás países compran equipos que son operables solamente por personal militar, un alto porcentaje de las adquisiciones del gobierno venezolano pueden destinarse a armar a la población civil.

En cuanto a los proveedores, los países europeos, especialmente Alemania, España y Francia, pero también Estados Unidos, continúan buscando negocios para su industria armamentista. Sin embargo, en Sudamérica existe la tendencia a diversificar los mercados y han cobrado fuerza nuevos actores, en particular Rusia, China e Irán, así como Bielorrusia. Pese a esta intención de diversificar, países como Venezuela están desarrollando dinámicas que generan nuevas relaciones de dependencia, como es el caso con Rusia, que se ha convertido en su principal proveedor.

Respecto al armamentismo, se deben tener en cuenta tres puntos más: 1) el desarrollo de industrias militares en la región; 2) la presencia

creciente del tema nuclear; y 3) el tráfico de armas ligeras, que tiene una relación directa con la violencia urbana señalada y que se tratará más adelante. En primer término, varios países sudamericanos están creando y ampliando industrias militares, siendo Brasil el mayor proveedor de armas en América del Sur. De allí que se haya especulado que la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) tiene como objetivo principal, para este país, convertirse en un importante proveedor y romper con la dependencia de los países de la región de los proveedores extranjeros (Jácome/Vaz, 2009). Ejemplo de ello son los Super Tucano de la empresa Embraer que han sido vendidos a las fuerzas aéreas de Colombia y Ecuador. Para reforzar esto, diferentes convenios que se están firmando, especialmente con Rusia y China, contienen cláusulas que contemplan la transferencia tecnológica. Cabe señalar que los objetivos a mediano plazo planteados por el CDS incluyen la construcción de una identidad sudamericana en materia de defensa, y uno de sus ejes fundamentales es la autonomía estratégica creciente, que se lograría mediante el fortalecimiento de la industria de armamentos y la cooperación en esta área. En función de ello, en un taller efectuado a finales de junio de 2010 en Quito, se adelantaron discusiones sobre los avances en este campo[4]. En segundo lugar, el asunto nuclear también pasa a ocupar un lugar en esta agenda sobre armamentismo. En el caso de Brasil, fue por medio del convenio Brasil-Alemania, que comenzó en 1975, y de las iniciativas más actuales en torno a submarinos con propulsión de energía nuclear. Más recientemente, el presidente venezolano ha señalado de manera pública que existe la posibilidad de desarrollar, junto con Irán, proyectos de energía nuclear para fines pacíficos.

Las políticas de rearme que se están desarrollando en varios países de la región deben ubicarse en el marco de los procesos nacionales y tomar en cuenta que en ellas influyen la necesidad de complacer a los sectores militares para mantener la estabilidad política, el incremento de los niveles de corrupción que pueden hacer pensar que, como en el pasado, estas adquisiciones están sujetas a "comisiones" con la finalidad de comprar la lealtad de los altos mandos, así como una tendencia hacia la profundización del resguardo de las fronteras *versus* la cooperación y la integración. Adicionalmente, en varios de los países este proceso de nuevas adquisiciones militares está asociado al resurgimiento del militarismo y a una estrategia de militarización de la sociedad, como es el caso de Venezuela con la creación de la Milicia Nacional Bolivariana.

Con anterioridad, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) plantearon entre sus objetivos que estas subregiones se constituyeran en zonas de paz (Arellano, 2008), lo cual ha tenido continuidad en los principios del CDS. Después de su constitución formal en diciembre de 2008, en su primera reunión del 9 y 10 de marzo de 2009 se descartó crear un ejército conjunto así como una especie de Organización del Atlántico Sur, dos propuestas que el gobierno venezolano venía adelantado desde hacía varios años. En cambio, el Consejo se definió como un espacio de diálogo político y de prevención de conflictos, un órgano consultivo y de concertación en cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa (Jácome/Vaz, 2009). Sin embargo, en esa primera reunión, efectuada en Santiago, afloraron las primeras tensiones, relacionadas con la compra de armas y la falta de transparencia en los gastos militares, lo que ha llevado a que uno de los temas centrales de las posteriores agendas sean las Medidas de fomento de la confianza y seguridad (MFCS).

Pocos meses después, el "Acuerdo en materia de cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad" entre Colombia y Estados Unidos se convirtió en otro elemento de tensión. Por ello se celebró la Cumbre extraordinaria de la Unasur en Bariloche, Argentina, el 28 de agosto de 2009, en cuya resolución final no se incluyó, como proponía el gobierno venezolano, un rechazo a ese acuerdo. El consenso fue que la presencia de fuerzas militares extrarregionales no podía convertirse en una amenaza a la

soberanía e integridad de los países y, en este sentido, ambos gobiernos declararon que las acciones estarían circunscritas a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en territorio colombiano. Sin embargo, persisten serias críticas por parte de Venezuela, Bolivia y Ecuador, aun cuando este último país ha moderado su posición en función del proceso de reanudación de relaciones con el vecino.

Posteriormente, el 15 de septiembre de 2009, se efectuó en Quito una reunión de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa cuyos objetivos eran diseñar MFCS y profundizar el diálogo en el marco del CDS. Se abordó de nuevo el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos, siendo una de las propuestas que todos los países mostraran sus acuerdos de cooperación militar, para contribuir al establecimiento de mayores niveles de confianza y transparencia. Cabe anotar que en Venezuela, el 22 de septiembre, la Asamblea Nacional aprobó un nuevo convenio de defensa con Rusia, que incluyó una cláusula que obliga al Estado venezolano a mantener sus contenidos como información confidencial y reservada. En contraste, Brasil dio a conocer a los miembros de la Unasur el convenio firmado con el gobierno estadounidense en 2010.

En el primer semestre de 2010, todavía bajo la presidencia *pro tempore* de Ecuador, en el seno del CDS se adelantaron discusiones en torno a este tema. Hay que destacar también que en noviembre de 2010 se efectuará en Santa Cruz, Bolivia, la IX Conferencia de ministros de Defensa del continente.

Desde la creación de la hoy en día conocida como Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América/Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP) se ha ido generando una perspectiva alternativa. En la VII Cumbre del 17 de octubre de 2009, en Cochabamba, Bolivia, se decidió constituir el Comité permanente de soberanía y defensa de la Alba-TCP, como parte del Consejo político, y se determinó que uno de sus principales objetivos sería definir una "Estrategia de defensa integral popular conjunta"

Cuadro síntesis: Unasur y las MFCS

Cumbre extraordinaria de Unasur (Bariloche, agosto de 2009)	Presencia de fuerzas militares extrarregionales no pueden amenazar la soberanía e integridad de los países.	
II Reunión de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa (Quito, septiembre de 2009)	1	MFCS y profundizar diálogo en el CDS.
	• Intercambio de información militar. • Transparencia y gastos de defensa. • Información y consulta sobre actividades militares en zonas de frontera. • Consulta y cooperación sobre actividades militares no previstas. • Cumplimiento y verificación de acuerdos previos.	
	2	Propuesta para que todos los países mostraran sus acuerdos de cooperación militar.
Reunión Extraordinaria de ministros de Relaciones Exteriores y Defensa (Quito, noviembre de 2009)	Diseñar procedimientos para la aplicación de MFCS.	
II Reunión del CDS (Guayaquil, mayo de 2010)	1	Aprobación de procedimientos para ejecutar las MFCS[5]. Proporcionar información sobre el funcionamiento de Ministerios de Defensa, fuerzas militares y armamento.
	2	Aprobación del estatuto del Centro de Estudios Estratégicos (Buenos Aires).
	3	Informe sobre el debate promovido por el gobierno venezolano, del documento *Libro blanco de movilidad aérea* de Estados Unidos.

y la constitución de una "Escuela de dignidad y soberanía de las fuerzas armadas de la Alba-TCP"[6]. Esta acción puede interpretarse como el inicio de la conformación de una institucionalidad paralela al Centro de Estudios Estratégicos de Unasur, definido como un ente asesor del CDS. Adicionalmente, en 2009 Venezuela le cedió a Ecuador seis Mirage 50 que había desincorporado de su Fuerza Aérea.

Pese al discurso y a las nuevas iniciativas regionales de cooperación, puede preverse que el principal escenario será el de las relaciones bilaterales, tanto respecto a los desacuerdos como a los acuerdos, aunque las tensiones probablemente seguirán el patrón de los últimos años, con la intervención de terceros países, y, en algunas ocasiones, funcionarán los mecanismos multilaterales, especialmente la Unasur. En este marco es importante considerar también el debilitamiento de la OEA y la reciente decisión de conformar una instancia latinoamericana y caribeña que excluya a Canadá y a Estados Unidos (Vaz, 2010).

Esto parece indicar que, a corto plazo, una acción prioritaria para reducir las tensiones sería fortalecer las MFCS y de transparencia. Sin embargo, el problema fundamental es la falta de voluntad política por parte de la mayoría de los gobiernos, lo cual puede convertirse en el mayor obstáculo del CDS para implementar su plan de acción en esta área.

Este panorama parece indicar que es necesario incorporar nuevos aspectos a los análisis y debates sobre la cooperación regional en seguridad y defensa. Como se ha señalado, se estima que existen pocas posibilidades de que las tensiones y los conflictos interestatales sean de tipo convencional, y que, a corto plazo, estarán más bien asociados a problemas de acceso a recursos (gas, agua) y ambientales (principalmente minería), que tendrán como escenarios puntos focales bilaterales así como los entornos nacionales. Además, el incremento de conflictos sociales y políticos internos deberá ser analizado, ya que lleva a la necesidad de debatir en torno a la gobernabilidad democrática y su relación con temas de seguridad y defensa.

Sería importante proseguir con las iniciativas para lograr el control democrático de las fuerzas armadas y que los civiles sean quienes conduzcan la formulación y ejecución de las políticas de defensa. Otra prioridad es que cada vez sean menores los recursos del presupuesto nacional que se destinan a gastos militares, privilegiando aquellos destinados a responder a las necesidades básicas de las sociedades.

Un cuarto tema para una nueva agenda es la consideración de que las armas pequeñas y ligeras son uno de los principales problemas: 66% de las muertes en América Latina son producto de armas de fuego provenientes del tráfico ilegal (Arias, en Diamint, 2009). En función de ello, sería importante retomar una propuesta presentada por la Fundación Arias para la Paz respecto a convocar una conferencia regional sobre desarme y comercio de armas ligeras y cortas.

En conclusión, fortalecer la democracia en la región, lo que tiene como requisito incrementar las capacidades institucionales nacionales y regionales, es el aspecto más importante para abordar los temas, nuevos y tradicionales, de la agenda de seguridad y defensa.

3. Las tensiones de seguridad en el área andina irradian desconfianza en la región

3.1 El conflicto fronterizo colombo-ecuatoriano

El control fronterizo es un problema de recurrente tensión entre Ecuador y Colombia, que comparten una línea de frontera de 586 kilómetros, en la que operan grupos irregulares guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes, y en donde los dos gobiernos reclaman mayor control por parte del vecino mientras anuncian sus

respectivas acciones en pos de la seguridad terrestre, marítima y aérea.

Tras el conflicto suscitado por el bombardeo de la Fuerza Aérea Colombiana al campamento de las Farc en Angostura (Ecuador) el 1 de marzo de 2008, en el cual fallecieron veintiséis personas, entre ellas el ex número dos de esa guerrilla, *Raúl Reyes*, las relaciones bilaterales quedaron sujetas a fuertes roces políticos y a una tensa inestabilidad en materia de seguridad. Las tensiones entre los dos países, acicateadas por la posición beligerante del gobierno venezolano enfrentado con Colombia, se proyectaron sobre el contexto subregional, ocupando la agenda de organismos como la Unasur, la Alba y la propia OEA. El gobierno colombiano logró sortear la resistencia regional, generada por su acción de fuerza, mediante una diplomacia bilateral eficaz, afirmándose en su línea de cooperación con Estados Unidos.

Ecuador, por su parte, mantuvo una posición de denuncia internacional, exigiendo reparaciones, la entrega de información y una mayor presencia y control colombiano de las zonas fronterizas afectadas por la presencia de grupos irregulares. Las reacciones ecuatorianas contrarias a la política colombiana fueron más allá de las acciones gubernamentales de política exterior. La Fiscalía de ese país judicializó el conflicto, encausando al ex ministro de Defensa de Colombia (hoy presidente), Juan Manuel Santos, y al comandante de las Fuerzas Armadas colombianas, general Freddy Padilla de León, acusándolos de la autoría intelectual del bombardeo, dictando contra ellos órdenes de prisión y requiriendo su extradición. El gobierno ecuatoriano considera que a Colombia le corresponde desarrollar las acciones de control en su territorio, y se reserva su autonomía en la adopción de controles sobre el suyo, reiterando constantemente su voluntad de impedir, con medios propios, la presencia de grupos armados colombianos en su territorio.

El gobierno de Colombia ha venido proponiendo a Ecuador realizar un "planeamiento conjunto" de la ofensiva militar contra las Farc, aunque no operaciones conjuntas[7], a las que Ecuador no ha estado dispuesto desde el inicio de la ofensiva del Plan Patriota, y ha expresado su disposición a realizar una entrega de "información precisa y contundente" que los organismos de inteligencia de su país obtuvieron sobre la presencia de dos campamentos de las Farc en territorio ecuatoriano. De hecho, inmediatamente después de su posesión como presidente de Colombia, Juan Manuel Santos (2010-) se reunió con su homólogo Rafael Correa (2007-2009; 2009-) y le entregó los discos duros incautados durante el operativo militar en Angostura.

En el proceso de acercamiento diplomático, el 24 de septiembre de 2009, en Nueva York, los cancilleres firmaron un comunicado conjunto afirmando la "voluntad política" para reconstruir las relaciones bilaterales. Colombia se comprometió a no realizar operaciones militares en territorio ecuatoriano, mientras Ecuador reiteró que no tolerará grupos irregulares en su territorio y que cualquier incursión sería rechazada. Posteriormente, en noviembre de 2009, se reactivó la Comisión Binacional de Fronteras (Combifron), como un instrumento de acción inmediata que coordina, evalúa y supervisa el cumplimiento de los compromisos militares y policiales de seguridad fronteriza, lo que constituyó el avance más significativo para la normalización de las relaciones y coadyuvó a reducir la polémica declarativa en temas de seguridad.

Adicionalmente, se establecieron tres comisiones, una para abordar los asuntos de seguridad y combate al crimen transnacional, en la que se incluye el contrabando de armas y municiones y el combate a los grupos subversivos; otra para temas de desarrollo fronterizo, que aborda el mejoramiento de las condiciones de la población de frontera, el apoyo a los refugiados y el manejo humanitario; y la Comisión de "asuntos sensibles", entre los que constan el pedido de Ecuador de reparación de los daños causados por el bombardeo del 1 de marzo de 2008, que incluye una indemnización a la familia de Franklin Aisalla, ecuatoriano supues-

tamente vinculado a las Farc y que falleció en el ataque, así como el requerimiento de Colombia de derogar la exigencia de un certificado de antecedentes judiciales a los colombianos que ingresan a Ecuador, y su solicitud de dejar sin efecto el proceso legal en contra del hoy presidente Juan Manuel Santos.

El gobierno ecuatoriano ha manifestado que el acercamiento bilateral no altera las dos demandas internacionales contra Colombia: 1) la planteada ante la Corte Internacional de La Haya por las fumigaciones aéreas con glifosato en la frontera común; y 2) la presentada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por la muerte de un ecuatoriano durante el bombardeo al campamento de Angostura. Colombia ha expresado, extraoficialmente, que en el marco de los diálogos aspira a que Ecuador desista de ambas demandas.

Las Fuerzas Armadas de Ecuador han informado que en 2009 se desmantelaron 187 refugios temporales de grupos armados irregulares durante diversos operativos en la zona norte del país, fronteriza con Colombia; se destruyeron diez campos de hoja de coca y se incautaron 8.476 municiones, 54 granadas, 143 armas cortas, cuatro minas antipersonal y otras armas como subametralladoras, cápsulas detonantes y pólvora; además, se decomisaron 136.788 galones de gasolina, 24.798 de diesel y unos diecisiete kilos de base de coca[8].

Por su parte, el gobierno colombiano anuncia, para el periodo 2011-2014, inversiones superiores a los 5.000 millones de dólares en seguridad interna y capacidad disuasiva para enfrentar posibles amenazas externas. Se ha planteado que estos recursos, recaudados a través del impuesto sobre el patrimonio, se destinarán a sostener y profundizar la política de seguridad democrática y a la readecuación del sector defensa, mediante el refuerzo de los frentes urbanos y el incremento del número de policías, así como a inversiones en movilidad y comunicaciones en las fronteras donde existe presencia guerrillera. Además, se inauguró una base militar en la frontera con Ecuador, con capacidad para 2.400 efectivos, en concordancia con una de las exigencias del gobierno ecuatoriano de que Colombia destine mayores contingentes a la seguridad de su territorio fronterizo.

En todo caso, la política del entonces presidente Álvaro Uribe se vio afirmada con la militarización de las fronteras, luego de que ni la OEA ni otro organismo multilateral sancionaran a Colombia por su acción armada en territorio ecuatoriano. Con el acuerdo de seguridad con Estados Unidos, que no llegó a ser objetado por la Unasur, se consolidó la política de fuerza que ha caracterizado al gobierno colombiano en el tratamiento del conflicto con las Farc, con el que ha logrado uno de los principales objetivos de la presión transfronteriza, que es el mayor involucramiento militar de sus vecinos, hoy plasmado no solamente en la progresiva movilización de fuerzas armadas, sobre todo las ecuatorianas, en zonas fronterizas críticas, sino también en el incremento de las inversiones en defensa y adquisiciones militares, significativas durante 2009 en Ecuador y Venezuela.

El destino de la relación bilateral está muy condicionado por la situación interna de los dos países. En el caso ecuatoriano, el posicionamiento en asuntos regionales y el mantenimiento de una fuerte censura a la política de seguridad del gobierno Uribe fueron recursos de autoafirmación nacional invocada como factor de legitimidad del gobierno. En Colombia se debatía el grado de reconocimiento social a la eficiencia de la política de fuerza de Uribe para pacificar el país y derrotar a los grupos armados. De hecho, las tensiones fronterizas con Ecuador y Venezuela y la política frente a las Farc son aspectos fundamentales de las oposiciones políticas y electorales colombianas, que devinieron en el triunfo de Juan Manuel Santos en la carrera presidencial.

3.2 Confrontación colombo-venezolana

La retórica belicista del presidente Chávez y su permanente intervención en las situaciones in-

ternas de otros Estados lo han convertido en la contraparte ideal para la regionalización de tensiones fronterizas buscada por la política de fuerza de Uribe, en pos de legitimar frente a la región sus acuerdos de seguridad con Estados Unidos, como un factor de seguridad y equilibrio ante la proyección subregional de riesgos de seguridad e incluso bélicos, supuestamente generados desde el gobierno venezolano. El anuncio de Chávez de que su gobierno obtuvo un crédito por 2.000 millones de dólares para la compra de armamento a Rusia, entre ellos 92 tanques T72 y sistemas antiaéreos, dio lugar al recrudecimiento de la tensión entre los dos gobiernos en torno al destino de las crecientes inversiones militares y su afectación para la seguridad de los vecinos y la estabilidad de la región.

El gobierno colombiano mantiene que sus adquisiciones de armamento están destinadas a enfrentar el conflicto interno y no a atacar a otros países, en el entendido de que el éxito de Colombia contra el denominado "narcoterrorismo" deber ser de interés compartido por sus vecinos, en cuanto evita el riesgo de contagio.

Los gobiernos de Colombia y Venezuela se han acusado mutuamente de armamentismo y afanes de agresión. El presidente Uribe denunció, en diferentes foros internacionales, las millonarias inversiones del gobierno del presidente Chávez en armamento, mientras éste acusa a Bogotá y a Estados Unidos de ser los "campeones del armamentismo". De su lado, Chávez, con ocasión del acuerdo Colombia-Estados Unidos, que permite el acceso estadounidense a bases militares colombianas, lo ha señalado como una amenaza directa contra la soberanía de Venezuela y un factor de inseguridad para toda la región. Por su parte, Colombia ha exigido que el CDS y la Unasur debatan los alcances del belicismo venezolano, que a su juicio cuestiona los propios objetivos de estos organismos multilaterales.

En este contexto de acusaciones mutuas, el presidente Chávez ha descartado reiteradamente la normalización de las relaciones diplomáticas con Colombia, suspendidas en agosto de 2009 y rotas formalmente en julio de 2010, en respuesta al acuerdo de cooperación colombo-estadounidense. Venezuela rechazó la propuesta de Estados Unidos de mediar en su conflicto con Colombia, atribuyendo el origen de las tensiones a la presencia de ese país en bases militares de su vecino.

Tras la suscripción del convenio se agudizó la crisis diplomática entre Colombia y Venezuela, en cuyo contexto Chávez hizo un llamado a los venezolanos a prepararse para defender al país de una agresión de Estados Unidos desde Colombia. Este ha sido uno de sus temas recurrentes en los escenarios multilaterales, fundamentalmente la Unasur y Alba. En el marco de la Unasur, el gobierno ecuatoriano ha señalado que las bases militares que Colombia puso a disposición de Estados Unidos son el problema real en el conflicto con Venezuela, y ha demandado garantías plenas de que las fuerzas estadounidenses no van a ser usadas para vulnerar la soberanía de los países de la región. A mediados de 2010, el escalamiento de la confrontación colombo-venezolana, a raíz de la denuncia de Colombia ante la OEA sobre la presencia de bases de las Farc en Venezuela, llevó a la ruptura de relaciones diplomáticas entre los dos países, agudizando las tensiones bilaterales y comprometiendo la gestión multilateral, en particular en el caso de la Unasur, que se vio incapacitada para lograr un mecanismo de superación del conflicto. Con el cambio de gobierno en Colombia las relaciones entre ambos países se restablecieron, apenas dos días después de la posesión de Juan Manuel Santos como presidente, durante una reunión entre ambos mandatarios en Santa Marta, Colombia. Allí, Chávez y Santos acordaron pasar la página y comenzar de nuevo, y establecieron una agenda de cinco puntos, trabajados por comisiones formadas por miembros de los dos países. El primero es el pago de la deuda a los exportadores colombianos y el reimpulso de las relaciones comerciales; el segundo es la búsqueda de mecanismos de complementación económica que reempla-

cen el intercambio que se hacía por medio de la CAN; el tercero, el desarrollo de un plan de trabajo de alto impacto social para apoyar a los habitantes de la zona de frontera por medio de proyectos productivos; el cuarto punto es el desarrollo conjunto de obras de infraestructura y la posibilidad de que Venezuela tenga una salida al Pacífico a través del territorio colombiano; por último, el quinto es de seguridad, e incluye la vigilancia de la frontera y la lucha contra los grupos irregulares, asunto en el que el presidente Chávez aseguró que no apoya a las guerrillas colombianas y se comprometió a no permitir su presencia en territorio venezolano.

3.3 Repercusiones del acuerdo colombo-estadounidense para el uso de bases militares

Desde la perspectiva regional, el acuerdo de seguridad suscrito por los gobiernos de Colombia y Estados Unidos el 30 de octubre de 2009, que autoriza a militares estadounidenses a operar en siete bases colombianas para acciones contra el narcotráfico y grupos insurgentes, ha sido objeto del rechazo de varios países de la región y también de cuestionamientos internos en la propia Colombia.

Este acuerdo tiene como antecedente las presiones para la salida del contingente estadounidense de la base de Manta, en territorio ecuatoriano, y la entrega final por parte de Estados Unidos de esa base, utilizada desde 1999, por la negativa del gobierno ecuatoriano a renovar el acuerdo que tuvo una duración de diez años, y se presenta en un contexto de oposición y críticas de varios gobiernos sobre la presencia militar norteamericana en la región.

Mediante el nuevo acuerdo con Colombia, las tropas de Estados Unidos podrían operar durante los próximos diez años en las bases aéreas de Palanquero, Apiay y Malambo, y podrían utilizar las bases militares de Tres Esquinas y Tolemaida, así como las navales de Cartagena y Bahía Málaga. El convenio autoriza la presencia de un máximo de ochocientos militares y seiscientos civiles contratistas estadounidenses, que tendrán inmunidad diplomática, lo que es motivo de rechazo incluso dentro de Colombia, ante lo cual el gobierno asegura que no habrá impunidad en eventuales delitos que los militares estadounidenses cometan en el país, pues el convenio establece que Estados Unidos investigará y sancionará esos delitos, y que no habrá jurisdicción de ese país en territorio colombiano. Pese a la recomendación del Consejo de Estado, el acuerdo no pasó por el control del Congreso, puesto que el gobierno colombiano argumentó que no se trata de un tratado internacional, sino de un convenio simplificado, que no implica paso de tropas extranjeras hacia otros países con fines bélicos. Se sostuvo que es un acuerdo que actualiza los convenios precedentes de 1952, 1962 y 1974[9].

El nuevo acuerdo, según insistía el gobierno del entonces presidente Uribe, se reduce a la "lucha contra el narcotráfico y el terrorismo" dentro de las fronteras colombianas, lo cual ha sido corroborado por la secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, quien garantizó a los cancilleres de los doce países de Sudamérica que "no habrá extraterritorialidad" en el uso de las instalaciones militares colombianas.

La extendida inquietud por el acuerdo entre varios países de la región condujo a que los presidentes de los países miembros de la Unasur se reunieran en forma extraordinaria el 28 de agosto de 2009 en Bariloche, Argentina, y después los cancilleres y ministros de Defensa en Quito, el 15 de septiembre, para abordar las implicaciones y acciones en torno al acuerdo. Las posiciones de algunos gobiernos se radicalizaron en contra del mismo. Para el presidente Chávez se trata de una amenaza a la integridad y soberanía de Venezuela y contra la seguridad de la región. El presidente ecuatoriano, Rafael Correa, calificó al acuerdo de "una provocación para la región", mientras el presidente de Bolivia, Evo Morales (2006-2010; 2010-), denunció su posible uso "en contra de los procesos revolucionarios que se gestan en América", y una provocación para impedir el avance de la Unasur. Ante la oposición de varios países

frente al acuerdo, Colombia no descartó su salida de la Unasur en caso de que esta limite el tratamiento de la seguridad regional a ese punto y solicitó que los debates incluyan la compra de armas y la lucha contra el terrorismo.

Estas nuevas tensiones de seguridad entre países de la subregión andina se producen en un contexto de concurrencia asimétrica de tres mecanismos de integración, con distintos ritmos, trayectorias y orientaciones: la CAN, la Unasur y la Alba. La CAN, en proceso de deterioro, debilitada como foro político y espacio de integración y carente de mecanismos de confianza y de un sistema de seguridad, de la cual Venezuela se autoexcluyó, no ha tenido ningún rol en esta nueva crisis en su propia área. Las tensiones se desplazaron al seno de la incipiente Unasur, que ha venido poniendo énfasis en el ámbito de seguridad desde la creación del CDS hasta los acuerdos sobre medidas de confianza y seguridad, en camino hacia una agenda regional al respecto.

Como se señaló, el incremento de los presupuestos de defensa y de las adquisiciones de armamento deviene un factor de desconfianza en la región andina. A partir de la propuesta del presidente peruano Alan García (2006-) de reducir el gasto militar mediante un pacto de no agresión, la Unasur acordó requerir de cada país un informe sobre gastos de defensa y la remisión de los presupuestos de las fuerzas militares de los últimos cinco años en compra de armas, para conocimiento del CDS, que deberá coordinar el intercambio de información sobre seguridad e inteligencia y mantener un banco de datos, con el registro de adquisición de equipos y armas convencionales, adicional a la información que los países deben entregar a las Naciones Unidas y a la OEA.

A manera de conclusión podemos señalar entre las principales repercusiones del acuerdo colombo-estadounidense las siguientes:

- Elevó el clima de desconfianza, en un escenario que carece de instancias institucionales para la resolución de conflictos y de mecanismos efectivos de cooperación en medidas de confianza mutua, en el que hay varios frentes de tensión, incluso armada, con presencia de actores estatales y no estatales, y zonas que no tienen control estatal, espacios donde se reproduce la violencia política y delincuencial ligada al narcotráfico.
- Favorece el uso político del discurso belicista del presidente Chávez, en nombre de la amenaza intervencionista estadounidense, que encuentra en el acuerdo de uso de las bases colombianas un hecho que la justifica.
- Recrea el alineamiento subregional andino frente a Estados Unidos y sus acuerdos bilaterales privilegiados, afirmando la idea de asociación de países con objetivos y posicionamiento regional comunes, frente a una intervención de ese país en las áreas críticas de la seguridad hemisférica.
- Tras un prolongado periodo de desencuentros con la política antinarcóticos de Estados Unidos, asociada con acciones de tipo militar, este acuerdo explicita objetivos que exceden los alcances de la lucha antinarcóticos, insertando una acción militar externa en un país donde se desarrolla una política de seguridad de contrainsurgencia, basada en acciones militares y en la militarización de los roles policiales, lo cual agrava los constantes choques con las políticas de seguridad de dos países vecinos, Ecuador y Venezuela, que no comparten los objetivos militares de la política de seguridad colombiana.
- Ha servido también de justificativo para una mayor movilización militar y para el incremento exponencial de adquisiciones militares y del gasto en defensa en los países del área.
- Ha repercutido negativamente en los acuerdos multilaterales de la Unasur, donde constituye un punto de fricción política que *securitiza* la agenda y retrasa el proceso de integración, mientras que en el contexto de la Alba ha alimentado la afirmación "antimperialista", que favorece la orientación ideológica del acuerdo y estimula la adopción de

definiciones comunes en materia de seguridad y defensa.

3.4 Otros asuntos relevantes en la región andina

En el caso de Perú, sus conflictos con Chile y Bolivia se negocian en el ámbito diplomático, sin que en los últimos años hubiese tensiones importantes. Hay reminiscencias de actividades armadas subversivas en la selva amazónica, por reductos del grupo Sendero Luminoso, sin capacidad de desestabilizar al gobierno de Alan García, presidente que, a diferencia de su anterior periodo de gobierno en los años ochenta, se caracteriza por ser mucho más moderado ideológicamente, y hacia el exterior mucho más comprometido con la política de Estados Unidos. En Perú se desarrollaron en julio de 2010 maniobras navales conjuntas, con amplia presencia del Comando Sur de Estados Unidos y con participación de gran cantidad de países, incluido Ecuador. Venezuela se expresó en contra de esta operación multinacional. La hipótesis de las maniobras se centró en la guerra al narcotráfico, por la importancia que este problema tiene en Perú (Soberón, 2008).

En Bolivia, la reelección de Evo Morales lo fortaleció como gobernante. En lo externo, el presidente Morales ha refrendado su filiación con la Alba, recibiendo montos importantes de asistencia venezolana y, en menor medida, cubana (la misión médica). Una declaración inédita suya fue reveladora de cómo el narcotráfico afecta a su gobierno, y habla de la necesidad de ser apoyado por la comunidad internacional. El 27 de julio de 2010 señaló que los narcotraficantes tienen más tecnología que la policía boliviana y están mejor equipados que las fuerzas armadas. Sostuvo que "en vez de que las instancias del Estado hagan seguimiento a los narcotraficantes, los narcotraficantes nos hacen seguimiento". A la par, señaló la necesidad de que la comunidad internacional apoye a Bolivia[10].

4. El Caribe: huracanes, terremotos y crimen organizado ante la seguridad cooperativa

En el Caribe, al igual que en América del Sur, se desarrollan algunas de las medidas más importantes de seguridad cooperativa en el hemisferio, esto beneficiado por varios factores, entre los que se encuentran los antecedentes de contar con sistemas casi integrados cooperativos desde que la región estaba bajo la tutela inglesa, el reconocimiento de sus líderes de que son pequeños Estados y que, por tanto, deben cooperar para sobrevivir, así como el enfrentar numerosas amenazas comunes, tanto naturales como las llamadas nuevas amenazas (Bobea, 2009). Conceptualmente, los líderes del Caribe fueron los impulsores del concepto de seguridad multidimensional en el seno de la OEA en 2003, y en sus discursos es constante la referencia a la seguridad humana, al desarrollo como condición necesaria para dar seguridad y a la integración y cooperación como condiciones imprescindibles para afrontar problemas y riesgos (Griffith, 2009). En la región predomina también la presencia naval de Estados Unidos, mediante la Guardia Costera que, junto con el Comando Sur, ejerce una tutela *de facto*, muy superior a las capacidades de cualquier otra fuerza armada subregional (incluidas las de otras potencias globales como Gran Bretaña, Francia u Holanda), o como Venezuela, Cuba, Colombia o México.

También la ONU mantiene gran presencia con el despliegue de la Minustah, con aproximadamente 10 mil efectivos entre militares y policías en Haití, la mayor parte brasileños, uruguayos, chilenos y argentinos, quienes cumplieron un rol fundamental ante el terremoto de enero de 2010 y serán claves en los próximos años para emprender la reconstrucción del país.

Quizás entre los fenómenos de inseguridad más relevantes del Caribe está la ola criminal que asola a la región, siendo Jamaica el país más afectado. Un reporte de *The Economist* señaló en 2009 que "la expansión del tráfico interna-

cional de drogas ha institucionalizado el comportamiento criminal en los países caribeños, incrementado los crímenes, entre otras razones por la disponibilidad de armas de fuego"[11]. Este fenómeno se da principalmente en Jamaica (que tiene la tercera tasa más alta de homicidios en el mundo, con más de 60 por cada 100 mil habitantes), Haití, Trinidad y Tobago, y hasta en países como Puerto Rico y República Dominicana. En el Caribe este fenómeno es considerado *interméstico*, y se buscan soluciones cooperativas, por la debilidad de los gobiernos y sus limitados recursos para hacerles frente (Manwaring, 2010). Para enfrentar este fenómeno, igual que en América Central y México, las fuerzas armadas están empezando a ser utilizadas intensivamente (Pritchard, 2009).

En el Caribe hay muchas experiencias positivas en el sector de la seguridad y la defensa, la mayoría de ellas ubicadas en el seno de la Comunidad del Caribe (Caricom: Caribbean Community). Entre estas destacan los roles de Caricom para atender graves conflictos internos electorales, como en Guyana a mediados de los años noventa, en San Vicente y las Granadinas en 2000, y en Haití en numerosas ocasiones en los últimos veinte años; cabe señalar que en este caso la última iniciativa fue abortada por la intervención militar que dio pie a la conformación de la Minustah. También Caricom ha sido muy importante en la resolución de conflictos interestatales, como el de Barbados y Trinidad y Tobago para la delimitación de espacios marítimos, entre Trinidad Tobago y Venezuela por derechos de pesca, y entre Belice y Guatemala. En estos esfuerzos, Caricom participa de la mano de la OEA y la ONU (Byron, 2009).

En el Caribe es constante la presencia de instituciones y potencias colaborando en la seguridad y la defensa subregional. Holanda, Francia y Gran Bretaña mantienen flotas de guerra de forma permanente, y otros países, como Rusia y China, han ingresado, amparados por Venezuela o, incluso, por Cuba (Klepak, 2009a). En el caso de Cuba, sus fuerzas armadas permanecen con una capacidad aceptable de defensa de la isla, sobre todo para hacer frente a las llamadas nuevas amenazas, como el crimen organizado. Cuba no aparece en ninguno de los documentos de flujo de drogas como un corredor importante de ellas, y sus fuerzas armadas colaboran con la Guardia Costera de Estados Unidos para el control de las drogas y los migrantes, aunque en términos de doctrina la percepción de que la amenaza fundamental de la isla es el "imperialismo estadounidense" sigue sin alteración (Klepak, 2009b). Además, hace poco Cuba firmó un tratado con México, para la intercepción y devolución de embarcaciones con migrantes ilegales.

La presencia de Estados Unidos es, sin duda, el factor de seguridad más importante en la cuenca caribeña. Este país impulsa una nueva Iniciativa para la Cuenca del Caribe, para estrechar la cooperación contra el narcotráfico, debido a que sus organismos de control de drogas como la Drug Enforcement Agency (DEA) han detectado que los narcotraficantes colombianos están volviendo a emplear las rutas del Caribe, por el "cerco" naval que se está fortaleciendo en México. Estos programas de cooperación involucran principalmente a la Guardia Costera y al Comando Sur, y también se vinculan al programa de cooperación con México y América Central, conocido como la Iniciativa Mérida, en la cual se incluye a República Dominicana y Haití (House Foreign Affairs Committee, 2009).

El Caribe y Centroamérica son las regiones más vulnerables del hemisferio a los embates de la naturaleza; allí, los huracanes son una amenaza constante y se han vuelto parte de la vida cotidiana. Cuando aparecen tienen una capacidad destructiva sin precedentes. Basta recordar que incluso la potencia más desarrollada del planeta, Estados Unidos, fue golpeado por Katrina en agosto de 2005. Ni poseer las más altas tecnologías para la detección de esos fenómenos, ni el ejército mejor equipado del mundo, pudo evitar la destrucción que se derivó del fenómeno meteorológico. Esto se vio con singular capacidad destructiva en Haití, la nación más pobre del hemisferio, donde el 12 de enero de 2010, a las 4.53 de la tarde, en plena hora de ac-

tividad laboral, hubo un sismo de 7,0 grados en la escala Richter. Las víctimas se calculan en 230 mil, y el gobierno asegura que posiblemente ascendieron a 300 mil. Además, el terremoto dejó 250 mil heridos y mutilados en esta nación de casi 10 millones de habitantes. Sólo en la Minustah murieron sus principales autoridades y en total 101 de sus empleados, entre ellos veinticinco Cascos Azules[12]. Este sismo muestra también las diferencias en niveles de desarrollo con Chile, por ejemplo, que el 27 de febrero de 2010 fue azotado por un terremoto mucho más poderoso que el de Haití, de 8,8 grados de intensidad. En Chile el sismo sucedió en una región menos poblada que en Haití; además, el sistema de construcciones, el cumplimiento de reglamentos y la organización de los recursos del Estado para atender la catástrofe, con apoyo de la sociedad y la comunidad internacional, hicieron que los efectos fueran mucho menores (122 muertos)[13]. Por ello, las condiciones sociales y de vida de la población, además de las capacidades del gobierno para responder, entre ellas las de las fuerzas armadas, muestran que la destrucción provocada por la naturaleza es una combinación de la fuerza propia de los fenómenos, asociada a la llamada seguridad humana, siendo en Haití la situación mucho más dramática.

En términos de seguridad, el otro acontecimiento que sacudió a la subregión fue la decisión del gobierno de Jamaica de perseguir a Christopher Coke, el narcotraficante más importante del país, capturado el 22 de junio de 2010. Coke había logrado acumular un gran apoyo popular en el país debido a los recursos que canalizaba su organización criminal a los servicios de salud y educación, que beneficiaban a los trabajadores más pobres de Kingston que no estaban bajo la cobertura del gobierno. Adicionalmente, fungía como mediador en conflictos entre pandillas, lo que le había conferido el respeto de todos los bandos. Para capturarlo el gobierno debió enfrentar, durante cuatro días, balaceras en un barrio de la capital, con un saldo de 60 muertos[14]. Este hecho muestra la capacidad del crimen organizado en la región, y el poder, incluso social, que acumulan las organizaciones de pandillas asociadas al narcotráfico.

5. América Central: entre elecciones, golpes de Estado e ingobernabilidad

En el istmo centroamericano, al igual que en el Caribe y en el Cono Sur, ha habido una importante evolución de los compromisos institucionales en materia de seguridad. Ello viene evolucionando desde la firma del "Tratado marco de seguridad democrática" de 1995. En la última década, en el contexto del Sistema de la Integración Centroamericana (Sica), se ha consolidado la cooperación entre las instituciones policíacas, las de inteligencia y las militares. De igual forma, con participación de otros países, como Estados Unidos, Colombia y México, avanzan los compromisos para el combate a las pandillas trasnacionales (*maras*) y el narcotráfico[15]. Sin duda, la delincuencia y el crimen organizado son la principal amenaza a la seguridad. Un reporte del proyecto de investigación *Estado de la región*, de San José de Costa Rica, definió el problema de la inseguridad ciudadana de los seis países del istmo (excluyendo a Belice) así:

- El Salvador, Guatemala y Honduras, denominados el Triángulo Norte, como de alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles estados de derecho y aplicación de política de mano dura, en la última década.
- Nicaragua y Panamá, como países de baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágil estado de derecho y poca o nula aplicación de políticas de mano dura, con aplicación, "con algo de éxito", de políticas preventivas y de participación social contra la delincuencia.
- Costa Rica, con baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, robusto estado de derecho y nula aplicación de políticas de mano dura, con mucho énfasis en políticas de prevención y participación social.

El panorama de seguridad de América Central se ha transformado notablemente en los últimos dos años, por cambios en el perfil de los presidentes que han arribado al poder, así como por el golpe de Estado en Honduras, el 28 de junio de 2010 (Pérez, 2010).

En las elecciones del 15 de marzo de 2009, Mauricio Funes ganó la presidencia de El Salvador, postulado por la ex guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), desplazando al partido Arena, que gobernó el país desde 1989. Tomó posesión el 1 de junio. Su política de seguridad pública se considera conservadora y una continuidad de las políticas de mano dura impulsadas por los gobernantes de Arena, en particular el combate a las pandillas callejeras *maras,* debido al alarmante aumento de los índices de criminalidad (Santacruz, 2010). El primer día de su gobierno, comunicó la "Acción central" de la Policía Nacional Civil (PNC), para los más importantes municipios del país, consistente en detectar los puntos de concentración de violencia, para fortalecerlos con cuerpos combinados del ejército[16]. Posteriormente, el 3 de noviembre, anunció un incremento "significativo" de militares como apoyo a este cuerpo de seguridad, para reforzar el combate a la delincuencia de las *maras*[17]. Con ello, desde el 6 de noviembre de 2009 el ejército salió masivamente a las calles, para implementar retenes, apoyando a la PNC. Posteriormente, en mayo de 2010, extendió la potestad legal a la fuerza armada para controlar la seguridad de los centros penales, para eliminar "la corrupción interna y la compra de voluntades", y reforzó el despliegue de las fuerzas militares[18]. En febrero de 2010, Funes presentó su "Política nacional de justicia, seguridad pública y convivencia", para su discusión entre empresarios, políticos, iglesias, universidades y otros sectores del país. Entre otras acciones, el proyecto contempla el incremento de policías, la construcción de presidios y controles para evitar que los delincuentes recluidos organicen extorsiones y homicidios desde las cárceles.

El 3 de mayo de 2009, Ricardo Martinelli ganó las elecciones en Panamá, sucediendo a Martín Torrijos (2004-2009) el 1 de julio[19]. Este cambio de gobierno es muy significativo porque el nuevo presidente da un giro importante en la política exterior panameña, acercándose más a Estados Unidos, Colombia y México. Por ejemplo, en lo que respecta al combate a las drogas, anunció el mismo día del cambio de mando, junto a los presidentes Álvaro Uribe y Felipe Calderón, que la cooperación entre los tres países se fortalecería.

El derrocamiento del presidente Zelaya de Honduras sacudió a la región y al resto de América Latina, y puso en evidencia la fragilidad de las instituciones democráticas, no sólo del istmo centroamericano, sino del conjunto del hemisferio. En el presente *Anuario* se presenta un análisis pormenorizado de este acontecimiento político-militar, y de sus repercusiones. Sin embargo, cabe señalar que el golpe dividió a los países de América Central, donde, por un lado, en un inicio el presidente Óscar Arias (2006-2010), de Costa Rica, diseñó un plan conocido como Plan Arias, para intentar la restauración en el poder de Manuel Zelaya, plan que no pudo concretarse. Luego, la región se dividió en torno al reconocimiento de las elecciones del 29 de noviembre de 2009, frente a la cual los presidentes de Costa Rica y Panamá (así como Estados Unidos) señalaron que no podía desconocerse el proceso, como lo pretendían los mandatarios de Venezuela y Brasil, y en la subregión el de Nicaragua. Después, el debate se trasladó a la arena diplomática centroamericana y hemisférica, con el reconocimiento del ganador de las elecciones, Porfirio Lobo, quien asumió el 27 de enero de 2010. Lobo lucha por ser reconocido, teniendo el triunfo más importante en la reinserción de Honduras en el Sica, en julio de 2010[20].

En Costa Rica, Laura Chinchilla, del Partido Liberación Nacional, ganó las elecciones generales para presidente, el 7 de febrero de 2010. Primera mujer electa en ese país para el cargo, es considerada una experta en asuntos de seguridad[21]. En su posesión, el 8 de mayo de 2010, reafirmó su compromiso para abatir la crimina-

lidad mediante acciones principalmente preventivas y sociales, y puso énfasis en la cooperación con los países centroamericanos, México y Colombia, para combatir el narcotráfico.

Guatemala es un país donde los niveles de ingobernabilidad se han incrementado por los cambios constantes de funcionarios del sector seguridad (principalmente el Ministerio de Gobernación) y las graves debilidades del sistema de justicia. Ese país, de forma inédita, aceptó la conformación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala en 2007[22], comisión de la ONU que ha adelantado investigaciones judiciales de crímenes de alto impacto que habían logrado debilitar la imagen presidencial y la gobernabilidad del país, como el caso de la muerte de Rodrigo Rosemberg el 10 de mayo de 2009[23].

Guatemala, al igual que El Salvador y Honduras, está asolado por la violencia de las *maras* y la inseguridad, circunstancia agravada por el hecho de que en este país se vienen cometiendo una serie de *feminicidios*, además del incremento, sin precedentes, de los homicidios. Guatemala también se ve afectada por la condición de frontera con México, y por el hecho de que se estima que los carteles mexicanos, en particular los *Zetas* y el *cartel del Pacífico*, han logrado penetrar por vía terrestre para comerciar con la cocaína proveniente de Colombia, debido a la efectividad del cerco naval implementado por la Armada de México, lo que obliga a desembarcar los cargamentos antes de su llegada a las costas mexicanas[24].

En síntesis, en América Central hay una baja conflictividad interestatal, a pesar de las diferencias en las tendencias políticas de los gobernantes, pero una elevada inseguridad producto de la delincuencia y el crimen organizado, principalmente el narcotráfico. En la región hay también graves problemas de seguridad humana, por la forma en que año a año los huracanes destruyen campos de cultivo, casas en ciudades que se ubican en laderas de ríos y arroyos, afectando a la población de más bajos recursos, mostrando las capacidades limitadas de los gobiernos para asistir a esta población vulnerable. Otro problema grave de seguridad humana es la migración y los riesgos que corren los transmigrantes al atravesar las fronteras de Centroamérica y, principalmente, de México, país donde se registra gran cantidad de violaciones a los derechos humanos cometidas por funcionarios del Estado mexicano a nivel "de campo"[25], sobre todo en la frontera con Guatemala, y aquellos que se trasladan empleando la red de ferrocarriles (Amnistía Internacional, 2010). Los casos más graves son las violaciones de mujeres, la extorsión de menores de edad y, ahora, la aparición del fenómeno del secuestro de migrantes por organizaciones del narcotráfico, como los *Zetas* (Comisión de Derechos Humanos, 2009). No se observa que los gobiernos hayan tomado medidas preventivas efectivas para hacer frente a estos problemas de seguridad humana (Armijo, 2009).

6. México bajo fuego: la narco-amenaza

La situación de México respecto a la violencia desatada por los carteles del narcotráfico se ha agravado notablemente. Durante la primera década del siglo XXI se ha vuelto la amenaza más importante a la seguridad de la nación y el Estado (Benítez/Rodríguez, 2010). En Estados Unidos se sostiene que la situación está en vías de desembocar en un *Estado fallido*[26]. Esta opinión es insinuada, incluso, por personas como Barry R. McCaffrey (2009), que desempeñó muy altos cargos en la administración de seguridad nacional de Estados Unidos. El narcotráfico ha puesto en evidencia muchas debilidades del gobierno para hacer efectivo el estado de derecho y combatir con eficacia y respeto a los derechos humanos las actividades de los grandes carteles. El principal problema para las fuerzas militares y policíacas es no vulnerar los derechos de ciudadanos inocentes, principalmente de los habitantes de ciudades con alta incidencia de la actividad criminal, sobre todo en el norte del país, como Ciudad Juárez, Tijuana, Nuevo Lare-

do, Reynosa, Matamoros y Monterrey. Constantemente aparecen funcionarios de la policía, de los sistemas de justicia y penal, y hasta autoridades políticas de alto nivel y militares, involucrados en actos de corrupción.

El presidente Felipe Calderón (2006-) definió a inicios de su mandato el combate como una "guerra"[27], lo cual generó gran polémica por dos razones. Primero, porque para ganarla debía emplear el recurso estratégico del Estado, las fuerzas armadas, con lo cual implícitamente éstas han acumulado influencia y poder. Segundo, porque le da prioridad a las soluciones de fuerza, opacando la implantación de medidas preventivas y sociales, entre otras. En julio de 2010, el presidente cambió la estrategia discursiva, señalando que su esfuerzo es para lograr la "seguridad pública" (Calderón, 2010). En México y Estados Unidos es frecuente la comparación con el caso colombiano y los "éxitos" de ese país en la guerra contra las drogas. Sin embargo, las diferencias entre ambos países son notables, y es claro que el modelo colombiano no se puede considerar el ejemplo a seguir (Issacson, 2010).

El combate al narcotráfico divide las opiniones. Hay quien afirma que las fortalezas del Estado mexicano se van a imponer sobre sus debilidades, y que apenas se están comenzando a ver los éxitos de la estrategia del presidente Calderón (Villalobos, 2010). Otros análisis señalan que el esfuerzo del gobierno es un fracaso, y que el combate al narcotráfico es el indicador principal para hablar de la incapacidad gubernamental en otros frentes de la gestión presidencial. Se sostiene que hay que dejar atrás la estrategia de confrontación con los carteles y pasar a "entendimientos" para evitar la violencia, y combatir a las drogas mediante la prevención. Este diagnóstico se hace desde la hipótesis de que la actual guerra es "fallida" y no tiene fin[28]. Los que comparten la idea de la "guerra fracasada" emplean como indicador fundamental la violencia desatada entre los seis principales carteles, que ha dejado un saldo de alrededor de 25 mil muertos durante el periodo de gobierno de Felipe Calderón, de diciembre de 2006 a julio de 2010.

Otros problemas de seguridad nacional de México están ubicados en el tema de derechos humanos. En este nivel existen graves confrontaciones entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el gobierno federal, por un lado, y entre éste y organismos no gubernamentales que sostienen que el gobierno emplea la mano dura no sólo contra el crimen organizado, sino contra asociaciones civiles, movimientos sociales y agrupaciones populares (Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 2008). En el país también hay un gran debate sobre los derechos humanos de los migrantes. El gobierno y la prensa han elevado fuertes protestas contra la ley SB 1070 del estado de Arizona, pero los defensores de los derechos humanos afirman que éstos son violados más gravemente aún en el propio territorio mexicano que en Estados Unidos, principalmente hacia los centroamericanos (Matarazo, 2009).

México tiene con Estados Unidos una agenda de seguridad muy amplia y compleja. Para muchos aspectos críticos, como la guerra al narcotráfico y la seguridad de la frontera común, se puede afirmar que ésta es totalmente *intermética*. Por ello, los dos gobiernos han cambiado su percepción y reconocen sus propias responsabilidades. Esto es patente desde el diseño de la Iniciativa Mérida en 2007, y el inicio de su implementación. Con un presupuesto original de 1.400 millones de dólares para México y Centroamérica (más del 90% destinado a México), pretende colaborar en la profesionalización, la eliminación de la corrupción y el mejoramiento de la capacidad táctica de los cuerpos de seguridad, de inteligencia, militares y policíacos. La Iniciativa está en la fase de entrega e implementación de los equipos, por lo que hacer una evaluación es prematuro. Sin embargo, en ambos países se han logrado sortear los prejuicios nacionalistas, principalmente en los Congresos, donde, por el lado de Estados Unidos, sectores minoritarios que se negaban a apoyar a México siguen sosteniendo que éste es un país donde predomina la corrupción, la ausencia del estado de derecho, y se deberían adoptar políticas de

cierre de la frontera a todo flujo de mercancías y personas. En el lado mexicano, sectores nacionalistas sostenían (y con la implementación de la ley de Arizona han vuelto a relucir) que Estados Unidos es un país *imperialista* y racista que sólo vela por sus intereses.

7. Reflexiones finales

Las democracias de América Latina y el Caribe están debilitadas y esto tiene un impacto en la seguridad de los países pues ésta, hoy por hoy, es *interméstica* en la gran mayoría de los casos. Esta fragilidad de los sistemas democráticos tiene su correlato en debilidades de la sociedad civil, lo que repercute en una "retroalimentación de baja intensidad" entre los gobiernos y sectores de la sociedad civil que buscan ser referentes de los gobiernos para el diseño de sus políticas (Serbin, 2010). En otras palabras, la seguridad y, en mayor medida, la defensa, sigue siendo un asunto de gobiernos.

En cuanto a las instituciones intergubernamentales de seguridad, se registran avances importantes en América del Sur, el Caribe, Centroamérica y en Norteamérica, con la implementación de la Iniciativa Mérida. Sin embargo, la conflictividad se incrementa en la subregión andina. Los conflictos entre Venezuela y Colombia, entre Ecuador y Colombia, y las diferencias ideológicas entre los gobiernos, están afectando los niveles de inseguridad, por cuanto, sea por la ideología de los gobernantes o por situaciones de gran tensión interna (como Colombia), los roces han llegado, incluso, a la ruptura de relaciones diplomáticas, como sucedió entre Venezuela y Colombia en julio de 2010.

Otro factor que tensa las relaciones entre los gobiernos y alimenta conflictos y percepciones muchas veces "sobre-dimensionadas" con respecto a Estados Unidos, es el combate al narcotráfico y la delincuencia. Las políticas internas en los países donde se expresa ese fenómeno con mayor intensidad, como México y los tres países del Triángulo Norte de Centroamérica, viven fenómenos de "militarización necesaria", según sus gobernantes, por sentirse rebasados sea por los carteles, como en México, o por las *maras*, como en Guatemala, Honduras y El Salvador. Este fenómeno deteriora incluso la calidad de las jóvenes democracias, amplifica la corrupción y le abre las puertas a Estados Unidos para implementar los programas de cooperación como el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida.

En términos de seguridad, no debe descuidarse la dimensión humana de las catástrofes. El caso de Haití es el más sobresaliente, pero en muchos países las poblaciones de bajos ingresos son las que salen más perjudicadas, por lo abrupto de los fenómenos naturales recientes y la incapacidad de los gobiernos para hacerles frente.

En seguridad y defensa persiste una perspectiva Estado-céntrica que limita una aproximación regional ante las amenazas transfronterizas. La soberanía y el nacionalismo continúan ocupando un lugar privilegiado en las agendas nacionales, lo cual ha generado un debate respecto a los alcances de los enfoques regionales y la viabilidad de reformar la arquitectura de cooperación en la región. En respuesta a ello se ha señalado que, pese a su debilidad, los parlamentos regionales (Parlatino, Parlacen, así como los Parlamentos Andino y de Mercosur) podrían ser un escenario para la deliberación respecto a la cooperación regional en seguridad y defensa, siempre y cuando incorporen estas temáticas a sus agendas. De igual forma, se ha sugerido que las organizaciones de la sociedad civil podrían desempeñar un papel importante respecto a la prevención de conflictos, especialmente en las áreas de alerta temprana y creación de espacios de diálogo y negociación.

Adicionalmente, se ha sugerido la necesidad de incorporar tres temas a la agenda sobre cooperación regional en seguridad y defensa: 1) la creciente militarización de la seguridad pública; 2) la privatización de la seguridad; y 3) los actores armados no-estatales.

Finalmente, a pesar de todas estas debilidades de los gobiernos y de los organismos internacionales, es claro que la cooperación multilateral es el mejor mecanismo para resolver los conflictos, sea entre los gobiernos o para ayudar a dar cauce a graves problemas internos, como se evidencia en el caso haitiano.

Bibliografía

Aguilera, Gabriel (2010). "La CICIG guatemalteca y su impacto". Ponencia presentada en la Conferencia Subregional para Mesoamérica, Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa, San Salvador, julio.

Amnistía Internacional (2010). *Migrantes en movimiento en México*. México.

Armijo, Natalia (2009). "Vulnerabilidades de seguridad en la relación México-Centroamérica". En Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez (eds.), *Atlas de la seguridad y defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México (www.seguridadcondemocracia.org).

Arellano, Félix (2008). *La seguridad y defensa y los procesos de integración en la Región Suramericana*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas (www.ildis.org.ve).

Benítez Manaut, Raúl y Armando Rodríguez (2010). "México: el combate al narcotráfico, la violencia y las debilidades de la seguridad nacional". En este *Anuario*, paginas 173-186.

Bobea, Lilian (coord.) (2009). *La seguridad en el Caribe: reformas y cooperación regional*. Woodrow Wilson Center/Fundaglode/FundaUngo, San Salvador.

Bromley, Mark e Iñigo Guevara (2009). "Arms and Modernization in Latin America". En Andrew T. H. Tan (ed.), *The Global Arms Trade*, Routledge, London/New York.

Byron, Jessica (2009). "Iniciativas de cooperación en seguridad: roles de los organismos multilaterales, Caricom y la Asociación de Estados del Caribe en el manejo y la solución de conflictos". En Lilian Bobea (coord.), *La seguridad en el Caribe: reformas y cooperación regional*, Woodrow Wilson Center/Fundaglode/FundaUngo, San Salvador.

Calderón, Felipe (2010). *La lucha por la seguridad pública*, Presidencia de la República, México, julio.

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (2008). *Informe: hacia 2012, reformas estructurales y mano dura: el cerco en torno a los derechos humanos*, México.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2009). *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, México, julio.

COPPAN (2010). *Gastos militares en América Latina* (www.analiticainternacional.org).

Diamint, Rut (2009). "¿Pactos con diablos? Las relaciones de América Latina con los proveedores de armas". *Policy Paper.* 24. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert, Bogotá.

Griffith, Ivelaw (2009). *Caribbean Security Scenario at the Dawn of the 21st. Century: Continuity, Change and Challenge* (www.iadb.org)sds/doc/SGC_Paper_By_Dr_Ivelaw_Griffith.pdf).

House Foreign Affairs Committee (2009). *New Direction or Old Path? Caribbean Basin Security Initiative (CBSI)* (2009). Subcommittee on the Western Hemisphere, Washington-District of Columbia, diciembre.

Issacson, Adam (2010). *Don't Call it a model. On Plan Colombia's Tenth Anniversary, claims of "success" Don't Stand Up to Scrutiny*, WOLA, Washington (http://justf.org/files/pubs/notmoidel.pdf).

Jácome, Francine y Alcides Costa Vaz (2009). "Retos para la cooperación en seguridad y defensa en Suramérica". *Policy Paper.* 26. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert, Bogotá.

Klepak, Hal (2009a). "Experiencia de reformas del sector de la seguridad en el Caribe". En Lilian Bobea (coord.), *La seguridad en el Caribe: reformas y cooperación regional*, Woodrow Wilson Center/Fundaglode/FundaUngo, San Salvador.

Klepak, Hal (2009b). "La reforma del sector defensa y seguridad en Cuba". En Lilian Bobea (coord.), *La seguridad en el Caribe: reformas y cooperación regional*, Woodrow Wilson Center/Fundaglode/FundaUngo, San Salvador.

Malamud, Carlos (2009). "La crisis de la integración se juega en casa". *Nueva Sociedad.* 219. Buenos Aires, enero-febrero (www.nuso.org).

Manwaring, Max. *A Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gangs and Other Illicit Transnational Criminal Organizations (TCOs) in Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica and Brazil*, Strategic Studies Institute, United States Army War College (www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm).

Matarazo, María Cecilia (2009). "Migración, seguridad y derechos humanos en la frontera sur". En Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez (eds.), *Atlas de la seguridad y defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México (www.seguridadcondemocracia.org).

Matul, Daniel y Luis Diego Segura (2010). "Evolución institucional de la seguridad en el marco del sistema de integración centroamericana: 1995-2009". *Documento CRIES.* 12. Buenos Aires.

McCaffrey, Barry R. (2009). "El desafío mexicano: corrupción, crímenes y drogas". En Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez (eds.), *Atlas de la seguridad y defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México (www.seguridadcondemocracia.org).

National Security Strategy (2010). Washington-District of Columbia, mayo (www.national_security_strategy210.pdf)

Pérez, Orlando (2010). "La crisis de Honduras y su repercusión en la región". En este *Anuario*, paginas 58-72.

Pritchard, Hayden LtCdr (2009). "Paradise Lost: The Misuse of Caribbean Militaries in the Fight Against Spiraling Crime". Dissertation, Masters in Defence Studies, Canadian Forces College/Collége des Forces Canadiennes.

Programa Estado de la Nación, Estado de la Región (2008). *Estado de la región en desarrollo humano sostenible (2008). Informe desde Centroamérica y para Centroamérica*, San José.

Romero, Carlos A. (2010). "La victoria electoral de Juan Manuel Santos y su impacto en las relaciones de seguridad colombo-venezolanas". *Briefing.* 2. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert (www.fescol.org.co).

Salgado, Ramón (comp.) (2010). *Crisis institucional y golpe de Estado en Honduras*, Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, Tegucigalpa.

Santacruz, María L. (2010). *Cinco años de violencia, delincuencia e inseguridad: El Salvador 2004-2008*, FundaUngo, San Salvador.

Serbin, Andrés (2010). *OEA y Unasur: seguridad regional y sociedad civil en América Latina*. Documentos CRIES, Buenos Aires.

Soberón, Ricardo (2008). "Situación del narcotráfico en el Perú, las políticas antidrogas y la geopolítica regional". *Policy Paper.* 23. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert, Bogotá.

Stockholm International Peace Research Institute (2009). *SIPRI Military Expenditure Database* (www.sipri.org).

Tulchin, Joseph S. (2010). "La política y los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina". *Policy Paper.* 29. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert, mayo (www.fescol.org.co).

Varios autores (2009). "La integración fragmentada". *Nueva Sociedad.* 219. Buenos Aires, enero-febrero (www.nuso.org).

Vaz, Alcides Costa (2010). "La Cumbre de Cancún: ¿es factible y necesario un nuevo organismo regional sin Estados Unidos y Canadá?". *Briefing.* 1. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert (www.fescol.org.co).

Villalobos, Joaquín (2010). "Doce mitos de la guerra contra el narco". *Nexos*. México, enero (www.nexos.com.mx).

Yopo, Boris (2010). "La nueva estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos". *Briefing.* 3. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert, mayo (www.fescol.org.co).

Notas

1 Esta expresión fue frecuente en el presidente de Venezuela Hugo Chávez, para referirse al ex presidente de Colombia, Álvaro Uribe.

2 Véase: www.oas.org

3 El gasto militar en América Latina y el Caribe ha aumentado considerablemente en los últimos años. De acuerdo con el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), con sede en Londres, el gasto se incrementó 91% entre 2003 y 2008, pasando de 24.700 millones a 47.200 millones de dólares. En su *Balance militar 2009*, el IISS señala un gasto militar de 34.000 millones de dólares para el año pasado (www.iiss.org)

4 www.cdsunasur.org

5 Intercambio de información militar; transparencia y gastos de defensa; información y consulta sobre actividades en zonas de frontera; consulta y cooperación sobre actividades militares no previstas; cumplimiento y verificación de acuerdos previos.

6 Antigua y Barbuda, Dominica y San Vicente y las Granadinas expresaron su reserva, ya que pertenecen al Sistema de de Seguridad Regional (RSS, por su nombre en inglés) de las islas del Caribe Oriental (www.alianzabolivariana.org)

7 *El Comercio*, Quito, 7 de octubre de 2009.

8 *El Comercio*, Quito, 27 de enero de 2010.

9 El 17 de agosto de 2010, la Corte Constitucional de Colombia declaró inconstitucional el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos, dado que éste es un instrumento que implica nuevas obligaciones para el Estado colombiano, por lo cual debe ser tramitado como un tratado internacional. Por ello, debe ser aprobado por el Congreso de la República y luego revisado por la Corte Constitucional.

10 *El Nuevo Herald*, 28 de julio de 2010.

11 "A Caribbean Crimen Wave", *The Economist*, 20 de marzo de 2008.

12 "Ceremonia conmemorativa. El martes 9 de marzo, a las 10 horas, se celebra una ceremonia conmemorativa en la sede de la ONU en honor de los 101 miembros de la familia de las Naciones Unidas que perdieron la vida en Haití". Cable de prensa de Minustah, 9 de marzo de 2010, Puerto Príncipe.

13 *BBC Mundo*, "La ONU evalúa impacto del terremoto en Chile", 6 de marzo de 2010.

14 *ABC News*, "Accused Jamaican Drug Lord Arrived in New York Thursday Evening", June 24, 2010.

15 Con Estados Unidos, desde 2001, los países centroamericanos firmaron acuerdos de seguridad contra el terrorismo global, y con México, Guatemala y Belice han constituido grupos de trabajo que se reúnen con regularidad para tratar la seguridad de las fronteras (Matul/Segura, 2010).

16 *La Prensa Gráfica*, San Salvador, 2 de junio de 2009.

17 *La Prensa Gráfica*, San Salvador, 4 de noviembre de 2009.

18 "Funes: ejército tomará seguridad en centros penales", *Diario CoLatino.com*, San Salvador, 8 de mayo de 2010.

19 A la toma de posesión de Martinelli asistieron como invitados, Felipe Calderón (México), Álvaro Colom (Guatemala), Mauricio Funes (El Salvador), Álvaro Uribe (Colombia), Óscar Arias, (Costa Rica), Ma Ying-Jeou (Taiwán), Leonel Fernández (República Dominicana), Mohamed Abdelaziz (Sahara Occidental), el príncipe de Asturias Felipe de Borbón, también el vicepresidente del Consejo de Estado de Cuba, Esteban Lazo, y el secretario de Interior de Estados Unidos, Ken Salazar. Sobresalió la no asistencia de Daniel Ortega y Hugo Chávez. Entre otras personalidades, arribó el depuesto presidente de Honduras, Manuel Zelaya, de forma sorpresiva, junto a la delegación de Venezuela, *Reforma*, México, 2 de julio de 2009.

20 *La Prensa Gráfica*, San Salvador, 22 de julio de 2010. El presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, no asistió a la reunión del Sica a San Salvador, por oponerse al ingreso de Honduras.

21 Chinchilla tiene numerosas publicaciones sobre seguridad. Entre los cargos públicos que ocupó están el de ministra de Seguridad Pública, presidenta del Centro de Inteligencia contra las Drogas, miembro del Consejo Nacional contra las Drogas, y presidenta del Consejo de Seguridad Nacional.

22 Véase www.cicig.com y Aguilera, 2010.

23 CICIG, Ministerio Público de Guatemala, "Caso Rosemberg. Resultados de la investigación a 12 de enero de 2010". La opinión pública y los sectores de derecha del país impulsaron durante 2009 la acusación al presidente Álvaro Colom de haber ordenado el asesinato de Rodrigo Rosemberg. La CICIG demostró que se trató de un suicidio asistido.

24 "Mexican drug cartels bring violence with them in move to Central America", *The Washington Post*, 27 de julio de 2010.

25 "Policías raptan a migrantes de CA", *El Universal*, México, 15 de agosto de 2008.

26 Esta caracterización ha llevado en México a un amplio debate. La definición de *Estado fallido* es confusa, se acuñó a inicios de los años noventa del siglo pasado para describir la situación de países como Yugoslavia (en ese momento en vías de desintegración), Somalia y otros países africanos. Los analistas señalan que en América Latina emplearlo para el caso de Haití podría generar un amplio debate. En México hay una opinión casi unánime de que su empleo es incorrecto y falto de cientificidad. También se ha señalado que Guatemala se encontraría en situación similar.

27 Entrevista de Jorge Zepeda a Felipe Calderón, *El Universal*, México, 27 de febrero de 2009.

28 Jorge Castañeda, "Opinión: guerra al narcotráfico", *El País*, Madrid, 25 de enero de 2010.

El Consejo de Defensa Suramericano: naturaleza, balance provisorio, perspectivas y desafíos

José Manuel Ugarte

Introducción: interrogantes que procuraremos esclarecer aquí

¿Qué es el Consejo de Defensa Suramericano de Unasur (CDS)? ¿Es lo mismo que fuera al nacer, el 16 de diciembre de 2008, al suscribirse la Decisión para la creación del Consejo de Defensa Suramericano de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), o es más, o es menos? ¿Cuál ha sido su evolución, en el año y medio largo transcurrido desde su creación? ¿Cuáles son sus perspectivas? ¿Está llamado a experimentar cambios fundamentales, y en su caso, cuáles? ¿Cuáles son los desafíos que enfrentan su subsistencia y su desarrollo?

Aun cuando las preguntas anteriores no tienen respuestas sencillas, en el curso de este artículo procuraré aproximarme a ellas[1].

1. El CDS en la decisión relativa a su creación

El Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de Unasur, anexo a la Decisión para su creación[2], estableció, en primer lugar, que el "Consejo es (…) una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa (…)" (artículo 1°). Esta frase refleja de modo excelente las características del Consejo tanto en sus orígenes como en la actualidad. Lo más importante es que ni este, ni la propia Unasur, constituyen una alianza militar ni un mecanismo de seguridad colectiva, ni tampoco parece que vayan a llegar a constituirlo, al menos a corto plazo. Tampoco es –aun cuando en los hechos haya funcionado en varias oportunidades como tal– un órgano de seguridad internacional, a pesar de que su accionar ha contribuido a amortiguar conflictos como los que existen o han existido entre Colombia y Ecuador, Chile y Perú, y Colombia y Venezuela.

Tampoco integra su competencia la seguridad pública, aún en sus aspectos trasnacionales, pese a los intentos de por lo menos uno de sus miembros para que asumiera tal responsabilidad. Su competencia comprende estrictamente la defensa en sentido clásico, excluyendo las concepciones ampliadas de aquélla que predominaron en Latinoamérica durante el conflicto este-oeste y que mantuvieron parcialmente

algunos países de la región[3]. En ese sentido, la actuación del CDS implica cierta ruptura con la agenda tradicional de seguridad estadounidense para la región, centrada en el narcotráfico y el delito organizado en general, el terrorismo y la insurgencia, propuestos como los desafíos fundamentales que deben enfrentar las fuerzas armadas latinoamericanas, mientras que la materia de competencia del CDS alude a la defensa en sentido estricto. Ello sin que enfrentar a la superpotencia regional constituya en modo alguno un objetivo del CDS, ni que su constitución implique una ruptura con la Organización de los Estados Americanos (OEA) ni con la Junta Interamericana de Defensa (JID), ni con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tiar) o Tratado de Río de Janeiro.

Los principios (artículo 3º) sobre los cuales habrá de tener lugar el accionar del Consejo reconocen, en definitiva, los fundamentos sobre los que se han desenvuelto el Mercado Común del Sur (Mercosur) ampliado y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y los países que los integran, y, en general, Latinoamérica, particularmente en el periodo posterior a la guerra fría. Se trata de que las acciones del Consejo habrán de ser conducidas de modo que fortalezcan las instituciones democráticas y el Estado de derecho, sobre la base del respeto irrestricto a los derechos humanos, la soberanía e integridad de los Estados, sin intervenir en sus asuntos internos, y con pleno respeto del derecho internacional. Ello tiene relación también con el reconocimiento de la subordinación constitucional de las instituciones encargadas de la defensa nacional, verdadera conquista de los Estados latinoamericanos, trabajosamente lograda, bien que en diversos grados, según los países.

Aquí también están incluidos los propósitos de "fortalecer América del Sur como un espacio libre de armas nucleares y de destrucción masiva", que reconocen la labor desplegada particularmente en el Cono Sur, en especial entre Argentina y Brasil, países con amplia tradición y capacidades en materia de tecnología e investigación nuclear, y Chile.

Cabe destacar, además, la "promoción del desarme y la cultura de paz en el mundo" y, aspecto esencial, "los principios de gradualidad y flexibilidad en el desarrollo institucional de Unasur y en la promoción de iniciativas de cooperación en el campo de la defensa, reconociendo las diferentes realidades nacionales".

El verdadero núcleo del acto de creación del Consejo y la parte más elocuente respecto de su naturaleza está representado por el artículo 4º, relativo a sus objetivos generales.

El primer objetivo, "Consolidar a América del Sur como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial", continúa una importante tradición latinoamericana iniciada el 24 de julio de 1998 en Ushuaia (Argentina), con la firma por parte de los presidentes del Mercosur ampliado de la "Declaración política del Mercosur, Bolivia y Chile como zona de paz y libre de armas de destrucción en masa"; y seguida en la CAN por el "Compromiso de Lima-Carta andina para la paz, la seguridad, limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa", de junio de 2002, que incluyó un compromiso para el establecimiento de una zona de paz en la Comunidad Andina de Naciones, libre de armas de destrucción masiva y de ensayos nucleares, garantizando la abstención del uso de la fuerza y la amenaza de su uso entre Estados; por la "Declaración de Guayaquil sobre la zona de paz y cooperación sudamericana", suscrita durante la II Reunión de presidentes de América del Sur los días 26 y 27 de julio de 2002, proscribiendo el uso de la fuerza y la amenaza de tal uso, y las armas de destrucción masiva; y por la "Declaración de San Francisco de Quito" del 12 de julio de 2004, sobre establecimiento y desarrollo de la zona de paz andina, como libre de armas de destrucción masiva y garantizando la no utilización de la fuerza o la amenaza de su uso entre Estados, entre otros aspectos.

En definitiva, el objetivo en cuestión procura consolidar una situación ya establecida

e incorporada a la realidad y costumbres sudamericanas[4]. Se trata, como otros objetivos del Consejo, de un aspecto perteneciente en mayor grado al ámbito de la seguridad internacional, que al de la defensa.

Debe destacarse también el segundo objetivo general, "construir una identidad sudamericana en materia de defensa, que tenga en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya para el fortalecimiento de la unidad de América Latina y del Caribe". Este objetivo, aun cuando guarda similitud con aquél propio de la "identidad europea en materia de defensa", planteado como objetivo fundamental de la Política europea de seguridad y defensa, parece en el caso sudamericano tener alcances más limitados, dadas las características del CSD[5]. No obstante, parece evidente que es uno de los más importantes del Consejo. Ello se refleja, además, en la circunstancia de haberse establecido en la "Declaración de Santiago de Chile" emitida por los ministros y ministras de Defensa del Consejo[6],que aprobó el Plan de acción para 2009-2010 del nuevo órgano, que las medidas incluidas en el referido Plan –que incluyeron aspectos de política de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, industria y tecnología de la defensa y formación y capacitación– constituían "(…) una agenda amplia para la construcción común, gradual y flexible de la identidad suramericana de defensa (…)".

Del examen de las medidas previstas cabe advertir que comprenden fundamentalmente intercambio de experiencias, debates teóricos y conceptuales –de importancia innegable, dadas las aproximaciones muy diferentes a la temática de la defensa vigentes en los países miembros de Unasur–, desarrollo de ejercicios combinados, la inauguración de un centro de estudios estratégicos y la realización de estudios de tal naturaleza.

En realidad, los aspectos más concretos del Plan de acción son los de "(…) Identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial (…)", bien que no se trate estrictamente de los riesgos y amenazas que pueden pesar respecto de Unasur; la "(…) creación de un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa (…)"; y, sobre todo, la cooperación en materia de industria y tecnología de la defensa, donde, además de la elaboración de un diagnóstico sobre situación y capacidades vigentes en cada uno de los países, se prevé la promoción de "(…) iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa en el marco de las naciones integrantes de este Consejo (…)".

Este último aspecto aparecía, a la época de creación del CDS, como uno de los que prometían mayor desarrollo, dado el interés mostrado por Brasil –que fue, al menos inicialmente, motor fundamental de tal creación– en sumar a los países latinoamericanos tanto al mercado de su industria de defensa –buscando las ventajas de la producción a escala– como integrarlos a tal estructura productiva. Este aspecto no parece haber tenido en la práctica mayor desarrollo, pese a algunas actividades recientes de diagnóstico y planificación.

Finalmente, el tercer objetivo general, "(…) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa (…)", refleja con exactitud la naturaleza del Consejo. En materia de defensa, la cooperación regional –entendiendo a Unasur como región– estaba, al momento de la creación del CDS, limitada a medidas de fomento de la confianza bilaterales y, en algunos casos, adoptadas en las subregiones del Mercosur y la CAN, con la excepción de la ya citada zona de paz Sudamericana, con mayor grado de desarrollo en el Cono Sur.

En relación con los objetivos específicos, el primero de ellos, muy relacionado con los objetivos generales referidos en segundo y tercer término, es el de "(…) Avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa (…)", cuya importancia resulta obvia, ante la ya

señalada disparidad de las conceptualizaciones existentes en materia de defensa.

El segundo, "(…) Promover el intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional, con el propósito de identificar los factores de riesgos y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial (…)", es importante también, a pesar de no referirse estrictamente a los factores de riesgo o amenaza que pudieran afectar a Unasur en su conjunto. El enunciado posee cierta vaguedad, que sugiere la preocupación de sus autores en cuanto a evitar la suposición relativa a la constitución de algún género de alianza.

El tercer objetivo específico, "(…) Contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa, dentro del marco del artículo 14 del Tratado constitutivo de la Unasur (…)", es de suma importancia y refleja lo previsto en el segundo párrafo del artículo 14 del Tratado aludido, en cuanto a que, "(…) Los Estados miembros reforzarán la práctica de construcción de consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales (…)". Se trata, indudablemente, de una de las actividades de mayor interés y utilidad que puede emprender el CSD –en cuanto permite mostrar al mundo una posición unificada de Unasur en un aspecto de alta sensibilidad política como la defensa– y, a la vez, uno de los mayores desafíos, dadas las divergencias conceptuales y políticas entre sus integrantes.

El siguiente objetivo específico comprende, en realidad, dos aspectos diversos. Mientras que el de "(…) Avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de la defensa (…)" es fundamental para la subsistencia y consolidación del CDS y, a la vez, para el logro del objetivo específico precedente, la promoción "del diálogo y la cooperación preferente con otros países de América Latina y el Caribe" destaca también el hecho de que el CDS no comprende a la totalidad de la región, hallándose ausentes México, Centroamérica y el Caribe.

Es posible deducir que los arquitectos del CDS, y en especial Brasil, desearon evitar lo que podría ser interpretado como un avance sobre los intereses estratégicos estadounidenses, al evitar integrar en el referido órgano a países y subregiones de interés muy significativo para Estados Unidos en materia de seguridad. También puede conjeturarse que a tal decisión cooperó la apreciación de que la presencia de México representaría cierto balance de la gravitante influencia brasileña en Unasur y el CDS.

Lo cierto es que con el antecedente de la "Declaración de Salvador", Bahía, emitida en la Cumbre de jefes de Estado de América Latina y el Caribe (16 y 17 de diciembre de 2008), en la que se expresó que "(…) la convicción de que la integración política, económica, social y cultural de América Latina y el Caribe es una aspiración histórica de sus pueblos y constituye un factor necesario para avanzar hacia el desarrollo sostenible y el bienestar social en toda la región (...)", en la Cumbre de la unidad (Calc), constituida por la XXI Cumbre del Grupo de Río y la II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre integración y desarrollo, las jefas y los jefes de Estado y de gobierno de los países de América Latina y el Caribe, reunidos en la Riviera Maya, México, el 23 de febrero de 2010, emitieron un conjunto de declaraciones, entre las que cabe citar la "Declaración de la Cumbre de la unidad de América Latina", en la que entre otros múltiples aspectos, reafirmaron su "(…) convicción de avanzar de manera decidida hacia una organización que agrupe a todos los Estados de América Latina y El Caribe (...)", y decidieron "(…) Constituir la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños como espacio regional propio que reúna a todos los Estados latinoamericanos y caribeños (…)".

Si bien el camino hacia la constitución de este nuevo órgano habrá de proseguir en las convenidas reuniones de Venezuela (2011) y Chile (2012), parece evidente que el propósito

integracionista parece incluir a Latinoamérica en su conjunto, aun cuando la materialización de este propósito sólo parezca posible a mediano plazo. Esta circunstancia pondría a México como un actor nuevo y significativo en un ámbito en el que hasta ahora Brasil y, en menor medida, Argentina, parecían destinados a un papel protagónico.

Aun cuando a ojos estadounidenses la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños podría representar un cambio negativo en la situación vigente en el continente americano, lo cierto es que el carácter embrionario de la nueva Comunidad y la heterogeneidad de sus miembros parecen augurar al futuro órgano una capacidad de acción efectiva limitada, sin desconocer que su mera constitución podría incrementar las suspicacias estadounidenses respecto de Unasur.

En relación con el objetivo específico de "(...) Fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza y difundir las lecciones aprendidas (...)", hay que recordar que en Latinoamérica los procesos de integración subregional han estado acompañados de medidas muy significativas de construcción de la confianza y la seguridad, fenómeno muy perceptible en Mercosur[7].

En cuanto a "(...) Promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa (...)", cabe destacar que este aspecto parece haber sido uno de los motivos del impulso de Brasil a la constitución del CDS. Se trata de una aspiración que en el pasado contó con algunos antecedentes[8].

Respecto de "(...) Fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar, facilitar procesos de entrenamiento entre las Fuerzas Armadas y promover la cooperación académica de los centros de estudios de defensa (...)", hay que señalar que antes del CDS ya existían avances significativos en ese aspecto, destinados a profundizarse con la creación del nuevo órgano. Similar reflexión cabe formular respecto de "(...) Compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias tales como desminado, prevención, mitigación y asistencia a las víctimas de los desastres naturales (...)", aspectos respecto de los cuales existía abundante experiencia en el marco de las medidas de fomento de la confianza y seguridad puestas en vigencia en el Mercosur, destacándose en el marco de la CAN aspectos como la creación, mediante la decisión 529 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (Caprade), así como la formulación, por decisión 591 del mismo órgano, de la Estrategia andina para la prevención y atención de desastres.

En relación con "(...) Compartir experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas (...)", merece recordarse la intervención de países del Mercosur ampliado en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah), que tuvo entre sus protagonistas fundamentales a Chile, Brasil, que ejerció el comando militar y que envió un contingente muy significativo, y Argentina; participando también Uruguay y Paraguay.

Un aspecto de gran trascendencia ha sido la creación entre Argentina y Chile de la Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur, a través del "Memorando de entendimiento" del 4 de diciembre de 2006 entre los ministros de Defensa de ambos países, con la creación de un Grupo de trabajo bilateral, respaldado por el "Tratado de Maipú para la integración y la cooperación" del 30 de octubre de 2009, conformándose posteriormente un estado mayor combinado, y constituyéndose la aludida Fuerza.

En lo relativo a "(...) Intercambiar experiencias sobre los procesos de modernización de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas (...)", esta es una tarea que tiene antecedentes en el ámbito académico. Aun cuando este intercambio venía haciéndose de modo no regular, su realización permanente e institucionalizada en el CDS es un aspecto importante de los objetivos específicos del mismo.

En cuanto a "(...) Promover la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la defensa (...)", hasta la creación del CDS este aspecto no había sido significativo de la cooperación sudamericana en el ámbito de la defensa, aun cuando en Argentina, en los últimos años, ha recibido una atención sustancial. Su desarrollo en el ámbito del CDS será un aspecto importante de la modernización a que se aspira.

¿Qué es, en definitiva, el CDS? Amplio en materia de propósitos y limitado en concreciones, el Consejo representa la decisión de un grupo de países integrantes de un nuevo bloque o proyecto de integración regional, Unasur, de sentarse a hablar sobre una cuestión de interés común y sobre la cual nunca habían conversado: la defensa. Tal decisión reconoce la existencia de diversidades de toda índole: conceptos o maneras de entender la defensa, intereses estratégicos, capacidades, tendencias políticas, vinculaciones con la superpotencia regional, entre otras. Reconociendo tal situación, se resolvió en común iniciar un camino que será arduo y del cual podrían ir surgiendo, en su caso, la integración o, por qué no, la alianza, lejanas aún.

No obstante, el Consejo es también la primera tentativa efectuada en Sudamérica desde los sueños de Bolívar, de construir *algo* en materia de defensa regional que no esté patrocinado por Estados Unidos, sin que ello deba implicar confrontarse con aquél país o cualquier otro del sistema interamericano, al cual el Consejo, en última instancia, deberá procurar contribuir.

2. El desarrollo del CDS: aspectos e hitos fundamentales

La labor del CDS se puede examinar de dos modos distintos: evaluando el cumplimiento de sus planes de acción, por una parte, y examinando las acciones que ha desarrollado en respuesta a circunstancias no comprendidas en tales planes, por la otra. Procuraremos comprender ambos aspectos.

A pocos meses de su creación, la "Declaración de Santiago" (10 de marzo de 2009), emanada de la primera Reunión constitutiva del CDS, aprobó el "Plan de acción 2009-2010", que tiene cuatro ejes fundamentales que incluyen los siguientes aspectos: 1) *políticas de defensa*, comprendiendo ante todo acciones para la modernización de los ministerios de defensa, transparencia en el gasto de defensa, definición de enfoques conceptuales, determinación de factores de riesgo y amenaza que pudieran afectar la paz regional y mundial –se evitó aludir a factores que pudieran afectar la paz de Sudamérica–, articulación de posiciones conjuntas en foros multilaterales de defensa y establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de las naciones sudamericanas, de conformidad con el Tratado de Unasur; 2) *cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz*, incluyendo la planificación de un ejercicio combinado sobre desastres naturales, la organización de una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, el intercambio de experiencias para preparar mecanismos de respuesta inmediata ante desastres naturales –probablemente uno de los aspectos más limitados del Plan, reduciéndose la cooperación militar a operaciones de paz y desastres naturales, como si tales campos constituyeran las únicas o las más importantes misiones de las fuerzas armadas–; 3) *industria y tecnología de la defensa,* previéndose hacer un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros, identificando capacidades y áreas de asociación estratégica para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica, promoviéndose iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa –probablemente el aspecto más ambicioso del Plan–; y 4) *formación y capacitación,* elaborándose un registro de academias y centros de estudio en defensa, proponiéndose programas de intercambio, homologación, evaluación y acreditación de estudios, y, aspecto fundamental, constituyéndose el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa (CSEED), y realizándose durante

noviembre de 2009, en Río de Janeiro, Brasil, el primer Encuentro suramericano de estudios estratégicos.

En materia de actividades así planificadas, se debe recordar el cumplimiento del propósito relativo a la realización del encuentro sobre estudios estratégicos referido, que tuvo lugar en la legendaria Escola Superior de Guerra (en Río), del 11 al 13 de noviembre de 2009, con la asistencia de Javier Ponce, ministro de Defensa Nacional del Ecuador y presidente del Consejo de Defensa Suramericano, Ivan Fernald, ministro de Defensa de Suriname, Nelson Jobim, ministro de Defensa de Brasil, y delegados de los ministerios de Defensa de los países miembros de la Unasur y de los centros de estudios estratégicos de los respectivos países. Se escucharon expresivas intervenciones y discursos, entre las cuales cabe citar lo expresado por Jobim, recordando que, "(...) la actual ausencia de enemigos no significa que ellos no vengan a materializarse de forma más evidente en el futuro. La región podrá venir a ser objeto de disputas internacionales relacionadas con biodiversidad, depósitos de agua dulce, minerales estratégicos, hidrocarburos y recursos marítimos (...)", haciendo mención expresa de la Amazonia.

Por otra parte, el 19 y 20 de noviembre de 2009 tuvo lugar en Quito el seminario sobre Modernización de los Ministerios de Defensa, en el que funcionarios y expertos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú intercambiaron experiencias respecto al desarrollo de sus ministerios de defensa. Más allá de las asimetrías evidenciadas, la voluntad común relativa al fortalecimiento del órgano de ejercicio de la conducción política de la defensa quedó clara[9].

No obstante las excepciones citadas, es preciso señalar que durante 2009 no se avanzó mayormente en el cumplimiento del Plan de acción.

En realidad, los esfuerzos del CDS durante 2009 debieron dirigirse hacia la superación de la situación generada por la decisión de Colombia de permitir a Estados Unidos la utilización de siete bases en su territorio –incluyendo tres bases aéreas, en especial la base de Palanquero– circunstancia que dio lugar a la denuncia del presidente venezolano Hugo Chávez (1999-2001; 2001-2007; 2007-) en la cumbre de presidentes de Unasur en Quito (10 de agosto de 2009)[10], en el sentido que el uso de tales bases estaba concebido para un ataque contra Venezuela, formulando su conocida expresión relativa a que *vientos de guerra* comenzaban a soplar en la región.

Convocada al efecto una nueva cumbre presidencial de Unasur en Bariloche (28 de agosto de 2009)[11], el presidente colombiano Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) efectuó una férrea defensa del acuerdo, sosteniendo que su finalidad era la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo que enfrentaba su país, ante los ataques que hicieron los presidentes venezolano Hugo Chávez y ecuatoriano Rafael Correa (2007-2009; 2009-). Particularmente Chávez exigió conocer el acuerdo colombo-estadounidense, planteando, además, que las bases formaban parte de la estrategia de guerra estadounidense.

Como saldo de la reunión quedó la "Declaración de Bariloche", en la que los mandatarios, tras reiterar los principios que llevaran a la constitución del CDS, resolvieron instruir a sus ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa a celebrar una reunión extraordinaria "(...) para que en pos de una mayor transparencia diseñen medidas de fomento de la confianza y de la seguridad incluyendo mecanismos concretos de implementación y garantías para todos los países aplicables a los acuerdos existentes con países de la región y extrarregionales, contemplando los principios de irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial y no injerencia en los asuntos internos de los Estados (...)", instruyendo además al CDS para que analizara el texto sobre "Estrategia suramericana. Libro blanco del Comando de Movilidad Aérea (AMC)[12]", y verificara la situación en las fronteras; y al Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico[13] para que elaborara en forma urgente su estatuto y un plan de acción

con el objeto de definir una estrategia sudamericana de lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

Se trató de decisiones de importancia, dado que se optó por encomendar una cuestión más propia del ámbito de la seguridad internacional que de la defensa –las medidas de fomento de la confianza y la seguridad– a un nuevo órgano formado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, un verdadero consejo de seguridad internacional, en lugar de asignársela al CDS. Por otra parte, la lucha contra el narcotráfico, planteada insistentemente por Colombia en el seno del CDS, se asignó a un órgano específico creado por Unasur, manteniéndose en consecuencia la plena dedicación del CDS a la defensa, que constituye su razón de ser.

La primera reunión de ministros de Relaciones Exteriores y Defensa, celebrada en Quito el 15 de septiembre de 2009, continuó exhibiendo posiciones cerradas, que incluyeron la negativa por parte de Colombia a exhibir el acuerdo con Estados Unidos en tanto los restantes países de Unasur no brindaran información sobre la compra de armamentos a terceros países, no acordándose en definitiva texto alguno. La segunda, también en la capital ecuatoriana el 27 de noviembre, comenzada con los desfavorables auspicios de la ausencia de los ministros colombianos –Colombia envió una representación de nivel técnico– fue más exitosa, al coincidirse en el propósito de fortalecer a Sudamérica como zona de paz y aprobarse un "mecanismo de medidas de fomento de la confianza y la seguridad", que incluyó "intercambio de información y transparencia" –comprendiendo tanto la creación de un "Banco de información de los países de la Unasur sobre registro, transferencia y adquisición de equipos y armas convencionales", como el "desarrollo de un mecanismo de notificación y registro ante la Unasur del texto integral de los acuerdos de cooperación intrarregionales y extrarregionales en materia de defensa y seguridad una vez aprobados", dando satisfacción tanto a los requerimientos de Venezuela, como a los que, en contrapartida, exigía Colombia; "Gastos de defensa", que deben ser informados sobre la base de las categorías vigentes en Naciones Unidas; "Actividades militares intra y extrarregionales", incluyendo notificación sobre ejercicios militares; "Medidas en el ámbito de la seguridad", dirigidas a la colaboración entre los miembros de Unasur en materia de delitos transnacionales y terrorismo; y "Garantías", que comprendieron tanto la proscripción del uso de la fuerza o de la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados partes, como la preservación de la desnuclearización y, aspecto fundamental dados los antecedentes que motivaron la reunión, la garantía formal de los Estados de Unasur en el sentido de que los acuerdos sobre seguridad y defensa que suscribieran con Estados intra o extrarregionales y que implicaran presencia de personal extranjero, no serían utilizados contra la soberanía, la seguridad, la estabilidad y la integridad territorial de los Estados sudamericanos. Se establecieron, además, mecanismos de verificación.

Muy adecuadamente se dispuso además que los órganos encargados de la aplicación de las medidas consensuadas en el documento serían el Consejo de Defensa Suramericano, el Consejo de ministros de Relaciones Exteriores, y el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico, según sus respectivas competencias.

Se acordó también encargar al CDS la elaboración de un "Protocolo de paz, seguridad y cooperación en la Unasur, que constituya además una arquitectura de seguridad suramericana y sirva de código de conducta para la región" –tarea, en realidad, más propia del comitente que del comisionado– encomendándole asimismo la conclusión de las tareas pendientes del Plan de acción, tácito reconocimiento de la demora en que el CDS incurriera al respecto.

Un balance sobre este episodio –verdadera prueba de fuego para Unasur y el CDS– es a mi criterio moderadamente positivo. El desafío era realmente importante. Juan Gabriel Tokatlian se despidió tempranamente del CDS en un incisivo artículo[14], señalando que con su decisión de utilizar bases militares en Colombia "(...) Estados

Unidos demostró que el recientemente creado Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) de inspiración brasileña es, hasta ahora, un tigre de papel (...)".

En realidad era pedirle mucho al joven CDS que lograra que Colombia se abstuviera de satisfacer un importante requerimiento de su aliado estratégico extrarregional. Rafael Benítez Manaut, comentando el magro resultado de la reunión de Bariloche (Benítez Manaut, 2009), destacaba que "(...) en la década de los ochenta del siglo pasado, cuando la presencia de tropas extranjeras en suelo centroamericano era 'normal' nadie hacía aspavientos (...)", y que tampoco los hubo cuando se instaló en Ecuador la base de Manta, ni cuando comenzó la implementación del Plan Colombia.

Siendo rigurosamente exacto lo expuesto por Benítez Manaut, precisamente por ello parece valioso lo logrado por Unasur e, indirectamente, por el CDS –aun cuando no fuera el órgano protagonista de los hechos–. Por primera vez un país sudamericano se vio precisado a dar explicaciones –bien que con el importante y justificado requisito de la *simetría*– respecto de sus acuerdos con la superpotencia americana, y a dar garantías –como los restantes– respecto de su no empleo contra los demás miembros. Más aún, Colombia se sintió obligada a publicar el acuerdo para disipar las dudas. El clima creado bien puede haber contribuido a la decisión de la Corte Constitucional de Colombia de suspender la aplicación del acuerdo y requerir su tratamiento legislativo[15]. Todos los protagonistas –incluso Colombia– ganaron con la decisión de tomar amplias medidas de fomento de la confianza y la seguridad en el seno de Unasur.

La "Declaración de Guayaquil", emitida en el marco de la II Reunión ordinaria del CDS (6 y 7 de mayo de 2010), sintetizó los avances obtenidos en reuniones de la instancia ejecutiva del órgano y de expertos en defensa de los países miembros[16], y aprobó los productos elaborados en tales reuniones, en materia de "procedimientos de aplicación para las medidas de fomento de la confianza y seguridad" acordadas en Quito el 27 de noviembre de 2009, remitiendo –en correcta aplicación de su competencia– aquellas medidas pertenecientes al ámbito de la seguridad pública al Consejo de ministros de Relaciones Exteriores para que identificara el órgano de Unasur que debería entender en ellas. También aprobó el "Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa" y su cronograma de actividades, acordándose que la propuesta para designación del director fuera elevada por la República Argentina, reconociéndose el rol desempeñado por ese país en la propuesta de dicho Centro. Acordó, asimismo, promover la transparencia en gastos de defensa, conformando al efecto un grupo de trabajo liderado por Argentina, Chile y Perú. Dispuso además conformar un grupo de trabajo compuesto por Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela y Ecuador, en calidad de presidencia *pro tempore*, para hacer una síntesis objetiva del ya aludido documento "Estrategia global de bases de apoyo, Libro Blanco del Comando de Movilidad Aérea (AMC)", de Estados Unidos, cuestión que quedó pendiente de los debates al respecto habidos en 2009. Un aspecto fundamental fue la decisión de delegar a Argentina, Chile y Perú la elaboración de una propuesta que contuviera aspectos a ser incluidos en la agenda temática de la IX Conferencia de ministros de Defensa de las Américas a realizarse del 22 al 25 de noviembre en Bolivia, materializándose así un avance hacia el objetivo de adoptar posiciones comunes en los foros sobre defensa.

Cabe destacar también la decisión relativa a delegar a Chile, Ecuador y Guyana la elaboración de la propuesta para una secretaría técnica permanente de apoyo administrativo a la presidencia *pro tempore*, dependiente de la Secretaría General de la Unasur.

El "Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa" del Consejo de Defensa Suramericano (CEED-CDS) constituye, indudablemente, uno de los aspectos de mayor interés del CDS. Definido cautamente en el artículo 1° como "(...) instancia de producción de estudios estratégicos a efectos del asesoramiento al Con-

sejo de Defensa Suramericano cuando éste lo requiera, en armonía con las disposiciones de los artículos 3° letra s, 5° y 6° del Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y del Estatuto del CDS...", el nuevo CEED-CDS, tal como surge del cuerpo normativo en comentario, es más que eso. Es también un órgano de análisis y asesoramiento en cuestiones políticas y estratégicas de fundamental importancia para el funcionamiento del CDS.

En efecto, conforme a su Misión, definida en el artículo 2°, el CEED-CDS debe "(...) contribuir a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el Estatuto del CDS, a partir de la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e internacional, siempre por iniciativa del CDS (...)"; y en ese marco "(...) se propondrá avanzar en la definición e identificación de los intereses regionales, concebidos éstos como el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de los países de Unasur (...)".

Se advertirá la singular importancia de este último aspecto. La "definición e identificación de los intereses regionales" excede ciertamente la "generación de conocimiento", para pasar a constituir una tarea de asesoramiento en decisiones políticas fundamentales que hacen a la esencia de la misión de Unasur. También su ámbito de competencia excede estrictamente el que es propio del CDS, dado que abarca no sólo la *defensa,* sino también *la seguridad internacional* (artículo 5°).

Los objetivos, definidos en el artículo 3º, alejan más aún al CEED-CDS de la ya importante tarea de generación y difusión de conocimientos, para adentrarse en la que parece constituir la función más importante del Centro*:*

> (...) a) Contribuir, mediante el análisis permanente, a la identificación de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional y mundial, tanto en el presente como en el mediano y largo plazo.
>
> b) Promover la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional, de los desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios previamente identificados, según los principios y objetivos expuestos en el Tratado constitutivo de la Unasur y en el Estatuto del CDS.
>
> c) Contribuir a la identificación de enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes que permitan la articulación de políticas en materia de defensa y seguridad regional (...).

Cabe destacar, en primer lugar, la función de *análisis estratégico* encomendada, en las vitales áreas descritas. Mientras que el inciso a) acerca la tarea del CEED-CDS a la que es propia de la *inteligencia estratégica* de máximo nivel –bien que obviamente no posee las características ni la estructura de un organismo que desempeñe tal actividad, aun cuando se establezca que le será suministrada información por los países miembros, de fuentes no precisadas– los incisos b) y c) proponen una tarea política, sumamente importante y delicada: *acercar y tender a unificar las divergencias conceptuales y enfoques disímiles sobre la defensa y seguridad regional,* que a nuestro juicio constituyen la máxima dificultad que enfrenta y que deberá enfrentar el CDS.

Para alcanzar los objetivos descritos, el artículo 4º contempló las funciones del CEED-CDS. Éstas comprenden aquellas que son propias de un órgano de *producción y difusión de conocimiento* –"estudios, investigaciones, organizar talleres, editar publicaciones, establecer a través de los Ministerios de Defensa, relaciones institucionales y una red de intercambios con los centros de estudios estratégicos nacionales regionales y con aquellos centros extrarregionales que determine el CDS"–, como también la constitución de "un centro de documentación y archivo al servicio de los Estados miembros y del CDS, que contribuya, además, al mantenimiento de su memoria institucional"; pero también otras de naturaleza diversa, más relativas a las misiones políticas y estratégicas asignadas al CEED-CDS.

En efecto, también le fue asignada la función de "(...) Efectuar el análisis permanente de aquellas situaciones, eventos, procesos y tendencias relacionadas con la defensa y la paz regional e internacional, cuyo producto estará a disposición de los Ministros que componen el CDS. Este sistema se alimentará de información provista por cada país miembro, así como de fuentes alternativas aprobadas por el Consejo (...)".

En suma, además de su tarea académica, el CEED-CDS habrá de efectuar además análisis estratégico, sobre la base de la información que le suministrarán los países miembros, y de la que surja de fuentes alternativas no precisadas.

Preciso es de todos modos señalar que conforme al Estatuto, todas las funciones del CEED-CDS habrán de ser ejercidas a requerimiento y conforme lo disponga el CDS, cuya instancia ejecutiva ejerce la dirección general del órgano e inclusive designa a su director ejecutivo. Ello brinda a las funciones de carácter político y estratégico del CEED-CDS carácter de asesoramiento y, en ningún caso, decisorio.

Respecto de la *estructura orgánica* del CEED-CDS, fue previsto un Consejo directivo como órgano de dirección general, aprobación del presupuesto, de su programa de trabajo y de su reglamento, conformado por los miembros de la instancia ejecutiva del CDS, cuyas decisiones deben ser adoptadas por consenso; una dirección ejecutiva, compuesta por un director y un subdirector de diversa nacionalidad designados por el Consejo directivo, encargada, en lo fundamental, de ejercer la representación legal del órgano, coordinar la ejecución del ya aludido Programa, y de la supervisión de las funciones y tareas que se cumplen en el CEED-CDS, así como de ejecutar su presupuesto; y una Secretaría administrativa, dependiente de la dirección ejecutiva, cuyo titular debe ser de nacionalidad diversa a la de los precedentes, y con la función de coordinar la mesa de entradas y despacho de la documentación oficial, apoyar al director en la ejecución de las operaciones administrativas, y administrar las actividades de compra, suministro, construcciones, así como lo relativo a los recursos humanos del órgano.

Un aspecto de fundamental importancia del CEED-CDS, dadas sus misión y funciones, está representado por su cuerpo de expertos, respecto del que se estableció (artículo 12) que "(...) estará conformado por un número de hasta dos (2) delegados de cada país miembro del CDS, designados por sus respectivos Ministerios de Defensa, con base en criterios de idoneidad profesional respecto de las funciones propias del CEED-CDS (...)", y que "(...) funcionará bajo la conducción y supervisión del director ejecutivo, quien asignará las tareas y responsabilidades específicas (…)".

La sede del CEED-CDS estará en Buenos Aires, Argentina (artículo 13).

Cabe señalar que el funcionamiento del CEED-CDS, nominalmente iniciado el 7 de mayo del 2010, día en que fue emitida la decisión del CDS aprobatoria de su Estatuto, habrá de tener carácter definitivo recién "(...) una vez aprobado el Tratado constitutivo de Unasur, según los procedimientos jurídicos internos de cada Estado miembro (...)" (artículo 21), disposición que requiere la ratificación de dicho Tratado por parte de todos los miembros de Unasur, no bastando la entrada en vigencia del mismo por haber sido logradas las nueve ratificaciones –por lo demás, aún no logradas– requeridas para ello por su artículo 26.

El año 2010 fue testigo además de la gradual ejecución de diversas medidas previstas en el Plan 2009-2010, en cuya demora influyera probablemente la crisis vinculada con el acuerdo Colombia-Estados Unidos, y la prioridad asignada en consecuencia a las medidas de fomento de la confianza y la seguridad. Así, el seminario comprometido por Venezuela sobre Visión de los enfoques conceptuales de defensa, riesgos y amenazas a la región, realizado en Caracas del 26 al 28 de mayo, desarrollado en siete mesas temáticas cuya denominación resulta elocuente respecto de la amplitud de los conceptos de de-

fensa considerados: 1) concepción de la participación ciudadana corresponsable en defensa; 2) concepción de la defensa desde el desarrollo humano integral; 3) integración y desarrollo endógeno como instrumentos de defensa; 4) definiciones de estrategias comunes en la búsqueda de un equilibrio geopolítico suramericano; 5) fortalecimiento de los valores republicanos, acervo histórico e identidad nacional para la cohesión social como factor de defensa; 6) uso soberano y sustentable de los recursos naturales y respuestas al cambio climático; y 7) redefinición de los corredores de integración física en el marco de la conformación de áreas geoestratégicas para la región. Las mesas contaron con la participación de representantes institucionales de los países de la región y académicos de los centros de estudios, constatándose la diversidad de las concepciones de seguridad y defensa.

Cabe destacar asimismo el taller sobre Industria y tecnología de la defensa efectuado en Quito, el 29 y 30 de junio, con la presencia de delegados de la totalidad de los países integrantes del CDS, y cuya conclusión contuvo la propuesta de desarrollar e implementar un sistema integrado de información sobre tecnología e industria de la defensa. Constituyendo la finalidad del encuentro un diagnóstico sobre la situación de la industria de la defensa, con miras a promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica, el taller fue precedido por la recopilación de información al respecto y su análisis, identificándose líneas temáticas de discusión sobre cuya base se realizó el taller.

Asimismo, en la reunión de la instancia ejecutiva hecha en Quito los días 14 y 15 de julio, se confeccionó un plan de trabajo para el diseño de una metodología común para la medición de gastos militares en Unasur, proponiéndose como objetivo la presentación durante la tercer reunión ordinaria del CDS de un programa de implementación del Registro suramericano de gastos de defensa, dependiente del CDS, y una metodología técnica homologada consensuada en el marco del plan.

Otro aspecto significativo del CDS fue el diseño y aprobación del nuevo plan de acción 2010-2011, por parte de la instancia ejecutiva reunida al efecto en Quito los días 14 y 15 de julio de 2010. El documento mantuvo los cuatro ejes de su predecesor: 1) políticas de defensa; 2) cooperación militar y acciones humanitarias; 3) industria y tecnología de la defensa; y 4) formación y capacitación.

Reiteró aspectos ya incluidos en el plan anterior, debiéndose destacar entre las novedades:

> Realizar un seminario sobre los desafíos en el manejo de crisis en operaciones en mantenimiento de paz, que se llevará a cabo en Ecuador, Realizar un ejercicio combinado regional, en la carta, sobre operaciones de mantenimiento de la paz, en Buenos Aires 2011, Realizar un ejercicio en la carta sobre los desastres naturales que se llevará a cabo en la Punta Callao en la primera quincena de diciembre 2010, Proponer mecanismos de empleo del inventario de las capacidades de defensa de los Estados miembros (2.c) en caso de desastres naturales, Realizar un panel sectorial sobre metrología, normalización y evaluación con énfasis en el sector Defensa, que se llevará a cabo en Río de Janeiro en abril del 2011, en el marco de la 'Feria Latin America Aerospace and Defense', Desarrollar e implementar un sistema integrado de información sobre industria y tecnología de la defensa, Identificar las posibles áreas comunes de asociación estratégica para promover la complementariedad, la investigación, la cooperación técnica y la transferencia de tecnología, Promover la cooperación bilateral y multilateral en la industria y tecnología entre las naciones integrantes del Consejo de Defensa Suramericano, Estudiar la posibilidad de crear un Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico y Cooperación Industrial del CDS, Promover en el marco de las naciones integrantes de este consejo, Elaborar una propuesta de programa suramericano de formación en Defensa, dirigido a civiles representantes de los Estados Miembros del Consejo de Defensa Suramericano, y Realizar un Curso de Defensa, a efectuarse a partir de marzo del 2011, en la Escuela Superior de Guerra en Brasil, dirigido a personal civil y militar.

Cabe destacar el predominio, entre las medidas previstas, de un área que despertó inicialmente grandes expectativas y que suma hasta el momento muy pocas concreciones: la relativa a industria y tecnología de la defensa.

3. ¿Qué futuro aguarda al CDS? Sus desafíos y perspectivas

Transcurrido año y medio desde la creación del CDS, éste continúa su gradual desarrollo y avance, tal como sucede con Unasur, cuyo Tratado constitutivo ha recibido hasta ahora sólo siete de las nueve ratificaciones que requiere su vigencia. ¿Qué desafíos enfrenta el CDS, y deberá enfrentar?

Asignamos el primer lugar a la *diversidad de concepciones en materia de defensa y seguridad* imperantes en Sudamérica. Tal diversidad halla origen en buena medida en el muy diverso desarrollo del control civil de las fuerzas armadas y, en general, del gobierno político de la defensa, así como en el también diverso grado en que los países integrantes de Unasur han logrado superar la herencia representada por los conceptos de seguridad y defensa que rigieron en Latinoamérica durante el conflicto este-oeste, de carácter omnicomprensivo y en cuyo marco se asignaron a las fuerzas armadas múltiples funciones, incluyendo aspectos de naturaleza política.

Así, mientras en Argentina, Chile y, en menor grado, Brasil, predomina un concepto de defensa clásico basado en la respuesta a la agresión militar externa, en otros países de Unasur se incluyen en la defensa la seguridad interna, el desarrollo –incluyendo funciones de naturaleza económica y social– e incluso aspectos políticos.

Si bien en la constitución del CDS primó el buen tino de excluir las cuestiones relativas a la seguridad interna de su ámbito de competencia, lo cierto es que a más de dos años de constitución de la Unasur no ha sido creada en dicho bloque instancia alguna de cooperación en materia de seguridad pública, pese a la magnitud del desafío representado –entre otros múltiples aspectos– por el delito organizado trasnacional.

En lo relativo a la lucha contra el narcotráfico –desafío fundamental en los países andinos– cabe señalar que el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico, creado en la III Reunión ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur (20 de agosto de 2009) y exhortado en forma urgente a constituirse y a dictar su Estatuto en la Reunión extraordinaria del mismo órgano en Bariloche (28 de agosto de 2009), no parece ser objeto preferente de la atención de la mayoría de los países comprendidos en Unasur.

La reunión inicial de este Consejo, nominalmente integrado por los ministros de Estado y de Gobierno de los países miembros de Unasur, que aprobó su proyecto de Estatuto, celebrada en Quito el 8 de abril de 2010, contó con sólo diez asistentes, de los cuales seis fueron embajadores o funcionarios diplomáticos de menor jerarquía que cumplían funciones en Ecuador, y tan sólo dos ministros del Interior, uno de ellos del país huésped; expresión elocuente del escaso interés despertado por el nuevo Consejo. En la Reunión extraordinaria de jefas y jefes de Estado y de Gobierno del 4 de mayo de 2010, se resolvió cambiar su nombre por el de Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, invocando la finalidad de adecuarlo a la normativa internacional, y aprobar su Estatuto.

Puede advertirse en consecuencia que Unasur no cuenta con órgano alguno dedicado a la problemática de la seguridad pública, circunstancia que guarda estrecha relación con las divergencias conceptuales sobre los alcances de la defensa y la resistencia por parte de determinados países del bloque, de tratar las cuestiones de seguridad pública en un ámbito diverso que las que son propias de la defensa.

Hemos destacado en otra oportunidad (Ugarte, 2007) las diferencias fundamentales existentes entre la organización de la seguridad pública en el Mercosur, realizada sobre el modelo de la cooperación en justicia y asuntos del interior de la Unión Europea, comprendiendo todos los aspectos de la seguridad pública y distinguiéndola claramente de la defensa, y dicha organización en la CAN, realizada sobre aspectos parciales e incluyendo aspectos de seguridad pública

en la defensa, otorgando asimismo funciones a las fuerzas armadas en seguridad pública[17].

Cabe recordar asimismo la diversidad de posiciones asumidas por países integrantes de Unasur en la Conferencia especial de seguridad de México, donde quedó consagrado un concepto hemisférico de seguridad multidimensional, de amplitud muy significativa, que comprende desde la guerra hasta el sida, y la VI Conferencia de ministros de Defensa de las Américas celebrada en Quito (2004) donde la seguridad multidimensional se transformó en la defensa multidimensional. En la VII Conferencia celebrada en Managua, Nicaragua, este aspecto fue atenuado, reconociéndose en mayor grado las diversidades conceptuales y normativas entre los países ("Declaración de Managua", 28 de junio de 2006). En la VIII Conferencia se acentuó la orientación hacia la defensa, reconociéndose en la "Declaración de Banff" (5 de septiembre de 2008), "(...) la importancia de diferenciar las realidades de defensa y seguridad (…) reconociéndose, además (…) que la diversidad regional en el campo de la defensa y la seguridad significa aceptar la existencia de realidades diferentes en cada país, en lo que concierne a métodos, normas jurídicas e instrumentos empleados por los diversos Estados de la región para enfrentar sus desafíos (...)", expresión que resume adecuadamente una de las mayores dificultades que enfrenta el CDS.

Ello fue destacado por la viceministra de Defensa de Ecuador, Rosa Mercedes Pérez, recordando la circunstancia relativa a la exclusión de la seguridad del ámbito de competencia del CDS, y destacando que "(...) tales exclusiones crean la necesidad de aclarar suficientemente, dentro del propio Consejo de Defensa Suramericano, los conceptos de seguridad y defensa. Por ello, uno de los principales objetivos del "Plan de acción" es determinar una visión regional sobre estos temas (…). Las visiones diferentes de estos conceptos generan una serie de problemas entre los países, pues sus enfoques están ligados a la percepción de sus propias amenazas que, en muchas ocasiones, no son las mismas para todos los países (...)"[18].

Dicho desafío debe ser objeto de una paciente y laboriosa superación mediante la construcción de consensos, y no debe impedir el avance sobre los aspectos de la labor del CDS en que hay acuerdos.

El segundo desafío importante es el relativo a lograr que las significativas diferencias ideológicas y de posición frente a Estados Unidos, el gran actor externo, imperantes entre los países miembros de Unasur, no obstruyan o frustren la subsistencia y el desarrollo del CDS, obteniéndose un consenso regional en el sentido que el apoyo a dicho órgano constituye una política de Estado en los países miembros.

Cabe preguntarnos: ¿Unasur y el CDS constituyeron el fruto de una conjunción de gobiernos de signo progresista en Sudamérica, particularmente en Brasil, Argentina y Chile? ¿Subsistiría, si Argentina y Brasil –en Chile ya ha ocurrido– pasaran a estar gobernados por partidos políticos de signo conservador?

Aunque creemos que la integración sudamericana constituye un fenómeno irreversible, basta recordar la posición de José Serra en Brasil, parte de cuya campaña de oposición contra el actual presidente brasileño se centró en la oposición al propio Mercosur, para advertir que las cosas podrían haber tomado un rumbo muy diferente.

Cabe suponer, no obstante, que la construcción de intereses comunes propios de todo proceso de integración habrá de fortalecer progresivamente a Unasur y al CDS –si bien el lento proceso de ratificación del Tratado constitutivo muestra las dificultades existentes– y que la constitución de ambos órganos tenderá a constituir un fenómeno irreversible. Preciso es, sin embargo, reconocer los riesgos que ambos afrontan.

La posición de Estados Unidos constituye otro factor importante por considerar. Si puede sostenerse que la integración sudamericana en Unasur constituye un fenómeno adverso tanto a la tradicional política estadounidense de privilegiar la bilateralidad en sus relaciones con los países latinoamericanos, como al frustrado

propósito de procurar la formación de un ámbito de libre comercio que abarcara a América en su totalidad, el CDS aparece como más adverso aún, por ser opuesto a la tradicional política estadounidense de asignar a las fuerzas armadas latinoamericanas misiones de naturaleza política y de seguridad interior en sus respectivos países[19]. En realidad, Estados Unidos ha considerado que los países latinoamericanos no tenían reales necesidades de defensa –que entendía cubiertas por él mismo, en el marco del Tiar y el Sistema Interamericano de Defensa– y que, en el caso de contar con fuerzas armadas, lo que no debía suceder necesariamente, debían dedicarlas a la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, el delito organizado.

Un órgano dedicado a la *defensa* en sentido estricto –y no a batallas ideológicas o policiales– no sólo contradice las políticas estadounidenses hacia América Latina en la materia, sino que podría despertar percepciones de amenaza por parte de la superpotencia americana. Se trata de una posibilidad que el CDS debería evitar, sin perjuicio de cumplir adecuadamente su función. Creemos que el CDS con el tiempo debería cumplir una función similar a la desempeñada por la Política europea de seguridad y defensa en la Unión Europea: construir una *identidad sudamericana de defensa,* no confrontativa e incluso cooperante con el sistema hemisférico.

Ello, sin perjuicio de integrar adecuadamente a todos los países sudamericanos, cualquiera fuera la ideología de sus conducciones políticas. Ello plantea el desafío relativo a trabajar y construir la *identidad sudamericana en materia de defensa* tanto con Colombia, con su actual alianza estratégica con Estados Unidos, como con los países sudamericanos integrantes de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP). Aún considerando las obvias dificultades, la común condición de países latinoamericanos genera y habrá de generar *intereses comunes* que mantendrán y fortalecerán la integración sudamericana y, consiguientemente, al CDS.

Respecto de las *perspectivas,* consideramos que pese a todas las dificultades, el CDS continúa funcionando, y que tal funcionamiento muestra aspectos favorables: incremento de la transparencia y la confianza mutua, fortalecimiento del control civil en materia de defensa mediante el intercambio de conocimientos y experiencias relativa a ministerios de defensa, difícil y lenta, pero real construcción de conceptos comunes en materia de seguridad y defensa, perspectivas de cooperación en materia de producción para la defensa y tecnología, así como de enseñanza de la defensa a personal militar y civil, cooperación en materia de operaciones de paz, etc.

El futuro podrá permitir el desarrollo de la *identidad sudamericana en materia de defensa, no confrontativa e incluso cooperante* con el sistema hemisférico, que podría incluir el desarrollo de un cuerpo multinacional sudamericano para operaciones de paz y la constitución de órganos comunes de planeamiento y conducción. Pero ello es sólo futuro posible; la actualidad se refiere a *consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa,* en lo que es posible avanzar y perfeccionarse, que no es por cierto poca cosa, considerando el pasado sudamericano.

Bibliografía

Benítez Manaut, Raúl (2009). "Colombia, Unasur y la nueva geopolítica latinoamericana". Publicado el 3 de septiembre de 2009 en el website de Radio Netherlands y en www.rnw.nl/es/español/article/colombia-unasur-y-la-nueva-geopol%C3%ADtica-latinoamericana (fecha de consulta: 1 de diciembre de 2009).

Ugarte, José Manuel (2008). *Integración subregional en seguridad pública y defensa: del Mercosur a Unasur. Anuario de la integración regional de América Latina y el gran Caribe,* Cegre, Ciei, Ciem y Cries, Buenos Aires.

———. (2007). "La actividad de inteligencia en América Latina y el surgimiento de la inteligencia criminal". Ponencia presentada en la conferencia de Latin American Studies Association celebrada en Montreal, Canadá, 2007 (Lasa 2007), disponible en www.resdal.org.ar (fecha de consulta: 1de julio de 2010).

———. (2005). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa,* Plus Ultra-Librerías Yenny, Buenos Aires.

————. (2001). "Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina, sus peculiaridades, y las consecuencias políticas de esas peculiaridades". Ponencia presentada en la conferencia de *Latin American Studies Association,* Washington, 2001 (Lasa 2001) en lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/UgarteJoseManuel.pdf (fecha de consulta: 30 de agosto de 2010).

Notas

1 Sobre los antecedentes y la creación del CDS, véase. José Manuel Ugarte. "Consejo de Defensa Suramericano: balance y perspectivas", disponible en www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf (fecha de consulta: 23 de agosto de 2010).

2 Adoptada en la Cumbre extraordinaria de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) realizada en Costa do Sauípe, Bahia, 16 de diciembre de 2008.

3 Existe cierta confusión en este aspecto, favorecida por la redacción del artículo 3º del Tratado constitutivo de Unasur. Efectivamente, entre los objetivos previstos en el artículo 3°, el inciso q) previó la lucha contra un heterogéneo conjunto de amenazas: "la coordinación entre los organismos especializados de los Estados miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado", incluyendo, como puede verse, cuestiones de seguridad pública y de defensa; mientras que el inciso s) previó "el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa", y el inciso t)" la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana". Tales peculiaridades derivaron de la diversidad de modos de entender la defensa y la seguridad imperante entre los países miembros, que están hoy lejos de hallarse resueltos. Por otra parte, el artículo 1º del Estatuto del CDS dispuso "(...) Crear el Consejo de Defensa Suramericano como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa en armonía con las disposiciones del Tratado constitutivo de Unasur en sus artículos 3° inciso "s", 5° y 6°". Como puede advertirse, la referencia a los objetivos específicos no comprendió el heterogéneo conjunto de amenazas contemplado en el inciso q), ni a la *seguridad ciudadana* aludida en el inciso t). En el libro *El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur. Crónica de su gestación,* publicado por el Ministerio de Defensa Nacional de Chile (julio de 2009, Santiago de Chile), en el artículo "El Consejo de Defensa Suramericano: contexto y perspectivas", de Gonzalo García Pino, entonces subsecretario de Guerra en ese ministerio y presidente *pro tempore* del Grupo de trabajo de constitución del Consejo de Defensa Suramericano, se expresó que "(...) El Consejo de Defensa Suramericano se asienta sobre un conjunto amplio de consensos positivos y sobre algunas exclusiones que le permitan hacer efectivo el despliegue de sus capacidades para ser un foro político de diálogo sobre cuestiones de defensa (…) se trata de un Consejo de Defensa y no de asuntos de seguridad (…) resulta particularmente definidor que el Consejo de Defensa Sudamericano haya excluido de su conocimiento las cuestiones propias de la seguridad, no importando su denominación específica (seguridad pública, humana, ciudadana, orden público, etc.)". Es una definición particularmente importante, por contribuir a superar las confusiones conceptuales entre los ámbitos de la defensa nacional y la seguridad interior que caracterizaran a América Latina durante el conflicto este-oeste. Ello no obstante, preciso es señalar que si bien estrictamente las cuestiones de seguridad pública en general, incluyendo delito organizado, narcotráfico, etc., han quedado fuera de las competencias del CDS, subsisten las diferencias conceptuales significativas en materia de *defensa y seguridad.*

4 La construcción de confianza en la subregión, caracterizada por el importante desarrollo de medidas de fomento de la confianza y la seguridad, con claro énfasis en la cooperación y un inequívoco avance hacia la integración en materia de defensa, reconoce como hitos fundamentales la firma entre Argentina, Brasil y Chile del "Compromiso de Mendoza", en septiembre de 1991, y al cual, posteriormente, adhirió Uruguay, sobre prohibición de armas químicas y biológicas; y en materia de energía nuclear, el "Acuerdo bilateral" que estableció el Sistema común de contabilidad y control y creó la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (Abacc). Son conocidas, además, las acciones adoptadas por el Mercosur en materia de cooperación y coordinación política, y construcción de confianza y seguridad, entre ellas, la creación del Mecanismo de consulta y participación política, adoptada en oportunidad de la reunión XXIII del Consejo del Mercado Común (CMC) en Brasilia, para articular las acciones necesarias para ampliar y sistematizar la cooperación política entre las partes, entendida como aquella referida a todos los campos que no formaran parte de la agenda económica y comercial de la integración; y, fundamentalmente la Declaración de Ushuaia, formulada por los presidentes del Mercosur ampliado en la XXIV reunión del CMC, oportunidad en que suscribieron la Declaración política del Mercosur, Bolivia y Chile como zona de paz y libre de armas de destrucción masiva, expresando su convicción en el sentido que el fortalecimiento de la democracia y del proceso de integración beneficiaban la seguridad regional, y destacando la importancia de los mecanismos bilate-

rales de consulta y coordinación al igual que el fortalecimiento y la ampliación de medidas de fomento de la confianza.

5 En la introducción del ya citado libro elaborado por el Ministerio de Defensa chileno sobre la gestación del Consejo puede leerse una exposición del ministro de Defensa Nacional de Brasil, Nelson Jobim, quien destacó que "(...) el propósito de (...) construir identidad suramericana en defensa, que tome en cuenta características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de unidad de América Latina y Caribe, se inscribe en la trayectoria histórica de Sudamérica (...). Es una identidad que respeta las diversidades nacionales pero que apunta a aquellas características subregionales que pueden ser objeto de cooperación futura en el continente o que ya lo son. Uno de los mecanismos que más puede colaborar a esta perspectiva identitaria es el objetivo específico de "contribuir a articulación de posiciones conjuntas en foros multilaterales sobre defensa, dentro del artículo 14 del Tratado constitutivo de la Unasur". Se trata de que la región tenga una voz y que haga frente a la creciente pérdida de poder e influencia mundial y esa tarea es amplia sin descartar la relevancia de la defensa en esa dimensión (...)".

6 Primera Reunión de los ministros y ministras de Defensa de Unasur, Santiago de Chile, 10 de marzo de 2009.

7 Mucho se ha escrito sobre el surgimiento y desarrollo de las medidas de fomento de la confianza y seguridad entre los países del Mercosur. Véase, Ugarte, *Estudio subregional: prevención de conflictos y rol de las organizaciones de la sociedad civil en dicha materia, en el Cono Sur,* hoy disponible en www.gppac.net/documents/GPPAC/.../Subregion_ConoSur.doc (fecha de consulta: 3 de septiembre de 2010); *Integración regional y defensa, ¿más allá de la seguridad cooperativa?* e *Integración regional en seguridad y defensa: del Mercosur a Unasur*. Cabe destacar, además, en la CAN, el Compromiso de Lima-Carta Andina para la Paz y la Seguridad, del 17 de junio de 2002, por la importancia de los compromisos asumidos por los países miembros en materia de establecimiento de una zona de paz, vedándose el emplazamiento, fabricación, transporte y empleo de armas de destrucción masiva, erradicándose las minas antipersonales y estableciéndose un sistema de informes recíprocos normalizados en materia de armamento, estableciendo y fomentando medidas para el fomento de la confianza y la seguridad; y los Lineamientos para la política de seguridad externa común aprobados por decisión 587 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

8 Además de la Estrategia nacional de defensa brasileña, cabe recordar en materia de antecedentes, en los ochenta, la frustrada tentativa de acuerdo entre la Fábrica Argentina de Material Aeroespacial (Fama), la empresa brasileña Embraer y la empresa italiana Aeritalia, para la fabricación del cazabombardero AMX, del entrenador avanzado IA-63 *Pampa*, y de otras aeronaves; y el posterior fracaso, fundamentalmente por falta de capacidad económica por parte de Argentina, del proyecto de fabricación de un *commuter* de pasajeros, el CBA 123, del que debían ser protagonistas Fama y Embraer. Más modesto pero también más exitoso, ha sido el proyecto argentino-chileno de diseño y construcción del vehículo de combate liviano de propósitos generales a ruedas, de doble tracción, *Gaucho* (iniciado en 2004 y en producción).

9 "Modernización de los Ministerios de Defensa". *Cuadernos de Defensa.* 1. Consejo de Defensa Suramericano de Unasur, Quito, mayo 2010, disponible en http://www.cdsunasur.org/images/stories/publicaciones/libro_memoria_cuadernos_de_defensa.pdf (fecha de consulta: 31 de agosto de 2010).

10 III Reunión ordinaria del consejo de jefas y jefes de Estado y de gobierno de Unasur, oportunidad en la que Ecuador asumió la presidencia p*ro témpore* del bloque, de manos de Chile.

11 Reunión extraordinaria de jefas y jefes de Estado y de Gobierno de Unasur.

12 Se trató del documento *White Paper Air Mobility Command Global on Route Strategy* publicado por el Comando de Movilidad Aérea de Estados Unidos, en el que se destacaba el interés del Comando Sur en utilizar la base aérea colombiana de Palanquero tanto para operaciones de droga, como para operaciones de movilidad, destacándose que un avión de transporte militar C17 podía alcanzar desde esa base casi la totalidad del continente americano. Tal circunstancia constituyó una de las bases fundamentales de la denuncia del presidente Hugo Chávez.

13 Creado en la III Reunión ordinaria del consejo de jefas y jefes de Estado y de Gobierno de Unasur.

14 ¿Bye bye Consejo Sudamericano de Defensa?, por Juan Gabriel Tokatlián. *Página 12,* Buenos Aires, 7 de agosto de 2009.

15 Auto 288 de 2010, dictado en el expediente 7964/D-7965, magistrado ponente Jorge Iván Palacio Palacio.

16 Se trató de las reuniones de la instancia ejecutiva que tuvieron lugar en Manta, Ecuador, los días 28 y 29 de enero de 2010, en Guayaquil, Ecuador, el 5 de mayo, y de la reunión de trabajo celebrada en Quito, Ecuador, el 8 y 9 de abril de 2010, de conformidad con el mandato de la resolución de los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Unasur, de 27 de noviembre de 2009.

17 Véanse las decisiones del Consejo Andino de Relaciones Exteriores 505, 552, 587, y el "Compromiso de Lima-Carta Andina para la Paz y la Seguridad".

18 Rosa Mercedes Pérez. "Desafíos del Ecuador en la presidencia del Consejo de Defensa Suramericano", disponible en www.cdsunasur.org (fecha de consulta: 30 de agosto de 2010).

19 Sobre este aspecto, remitimos a nuestra obra *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa,* así como a *Los conceptos de seguridad y defensa en América Latina, sus peculiaridades, y las consecuencias políticas de esas peculiaridades,* ya citadas.

Haití, más allá del terremoto: nuevo capítulo de un viejo drama y retos geopolíticos de Brasil y la región

Julián González Guyer

Las consecuencias del terremoto que el 12 de enero de 2010 devastó a Puerto Príncipe, capital de Haití, sólo podrán comprenderse si se tiene en cuenta el contexto sociopolítico del país y se ubican en el de una historia marcada por el *pecado original* de su osadía: haber expulsado a los ejércitos de Napoleón de la isla de Saint-Domingue para convertirse en la primera república negra del mundo, marcar el camino de la independencia al resto de América Latina y colaborar en ella. El escenario resultante de la catástrofe y las responsabilidades asumidas a partir de 2004 por Sudamérica en la misión de las Naciones Unidas en Haití, con Brasil a la cabeza, convierten al drama haitiano en el desafío más complejo que enfrenta la región.

La primera versión de este artículo se encontraba lista cuando ocurrió el terremoto. Pese a las graves consecuencias del cataclismo, ese análisis conserva vigencia, pues permite interpretar los intereses y conflictos que dieron origen a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) así como sus características, dificultades y limitaciones. Por ello opté por agregar el *post scriptum* que sigue e introducir algunas modificaciones imprescindibles al apartado final dedicado a los escenarios futuros.

A pesar de la magnitud del desastre humano y material provocado por el terremoto, el replanteamiento de la política de cooperación internacional con Haití era una necesidad admitida –abierta o privadamente– desde antes de la catástrofe por la mayoría de los actores involucrados. De hecho, Haití se ha convertido en un verdadero banco de pruebas para la cooperación internacional, cuyos enfoques tradicionales están sometidos a un cuestionamiento profundo, lo que sucede también con las denominadas *actividades de paz y seguridad* de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), particularmente las operaciones de sus poderosos departamentos de Operaciones de Paz (DPKO) y de Apoyo de Campo (DFS)[1], objeto de análisis en el marco del proceso de revisión denominado *nuevos horizontes*[2].

Desde la creación de Minustah en 2004[3], el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas incluyó en su mandato componentes de carácter humanitario. Sucesivas resoluciones, ampliaron el espectro de actuación en Haití para

contemplar dimensiones que permiten definir la actividad del conjunto de las agencias de las Naciones Unidas, apoyadas y coordinadas por Minustah, como de *construcción estatal* (*state building*). Además, la intervención humanitaria allí es considerada un caso ejemplar de aplicación del concepto de la *responsabilidad de proteger* (Responsibility to Protect, R2P)[4].

Todo ello permite ubicar la dimensión del desafío que Haití representa para Sudamérica. Además, la identificación de las estrategias más eficaces para apoyar a su pueblo en la búsqueda de caminos para salir y recuperarse de la realidad actual podrá constituirse en una respuesta a la profunda crisis en la que se encuentran las políticas internacionales de cooperación al desarrollo.

El peso de los principales países y organismos donantes de fondos se refleja en la presencia del ex presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, que copreside la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (HRIC) junto al primer ministro haitiano Jean-Max Bellerive. Sin embargo, la región, con Sudamérica a la cabeza, tiene en Haití una oportunidad poco frecuente de pesar en decisiones estratégicas con consecuencias globales.

1. *Post scriptum*

La debacle provocada por el terremoto, cuyo epicentro se ubicó muy cerca de la capital, Puerto Príncipe, afectando muy gravemente un área que concentra casi la mitad de los cerca de 10 millones de haitianos que habitan en el país[5], tuvo consecuencias cuya magnitud y alcance reales sólo podrán ser evaluados en todas sus dimensiones dentro de algunos años.

El impacto del sismo dejó en estado de *shock* a todos los actores en el terreno. La mayoría de las oficinas del gobierno fueron seriamente dañadas y el presidente René Préval (1996-2001; 2006-), junto a las principales autoridades, debieron instalarse durante varias semanas en Santo Domingo, República Dominicana. Minustah, que además de sus responsabilidades originales de seguridad coordina también la actividad de las diferentes agencias de las Naciones Unidas en Haití, quedó virtualmente colapsada. El sismo destruyó completamente su cuartel general y segó las vidas del representante del secretario general de las Naciones Unidas, el tunecino Hédi Annabi, y de su adjunto, el brasileño Luiz da Costa, además de la de numerosos altos funcionarios, civiles y militares. Debieron transcurrir varias semanas para que Minustah se recuperara del impacto.

En tales condiciones, se produjo el desembarco masivo de tropas del Comando Sur de Estados Unidos[6], que asumieron el control del aeropuerto internacional, del puerto y del conjunto de la región metropolitana de Puerto Príncipe. Autorizada por el gobierno haitiano, la operación militar estadounidense generó roces con los contingentes de Minustah así como la reacción del gobierno francés y de varios gobiernos de la región. El aparatoso despliegue militar, discretamente retirado luego de unos meses, permitió ordenar el caos posterior al terremoto y socorrer a los habitantes de la capital y zonas aledañas, privados de los medios más elementales de subsistencia.

Todo indica que el gobierno de Estados Unidos temió que las consecuencias del terremoto derivaran en desmanes y un descontrol generalizado en Haití, con consecuencias sobre su propia seguridad nacional y la de la región, principalmente por el riesgo de una reacción de parte de República Dominicana. Sin embargo, los hechos transcurrieron de otra manera: la solidaridad y el apoyo de República Dominicana al pueblo y gobierno haitianos superaron todas las previsiones y, por otra parte, los millones de afectados por la catástrofe en Puerto Príncipe reaccionaron con una calma poco habitual. Cuando el Pentágono retiró sus efectivos, la presencia de Estados Unidos quedó representada en el terreno por un gran número de organizaciones no gubernamentales (ONG) encargadas de distribuir ayuda de la United States Agency for International Development (USAID).

En efecto, el impacto de los centenares de miles de muertos y heridos, la magnitud de la destrucción y la situación de orfandad de la población en los días posteriores al terremoto –hecho que no es novedad para la mayoría de los haitianos–, generaron miles de redes de solidaridad espontánea. No se registraron disturbios ni pillajes graves, aun cuando CNN y otras cadenas internacionales intentaran magnificar algunos hechos aislados.

El fenómeno merece un estudio serio, pero desde ya es posible afirmar que la actitud de calma y resignación de la inmensa mayoría de la población, en condiciones de desamparo absoluto, luego de perder seres queridos, viviendas y pertenencias, es un síntoma de la profundidad del drama que afronta Haití. Un drama que comenzó mucho antes del terremoto y cuyos orígenes pueden ubicarse en 1804, en la rebelión de la entonces colonia más rica del imperio francés y las represalias tomadas por Francia para castigarla. A los ojos de París y del conjunto del *Occidente civilizado*, los haitianos cometieron el error imperdonable de asumir el programa de la revolución francesa contra la voluntad de sus amos. El bloqueo político y económico a su ex colonia y la imposición de una multa multimillonaria por parte de Francia sometieron a Haití a una dura situación de aislamiento de la que sólo comenzó a salir luego de la larga ocupación militar estadounidense entre 1915 y 1934. Conviene recordar que las tropas de Estados Unidos se retiraron luego de conseguir que el país pagara una deuda con el City Bank y su gobierno derogara la norma constitucional que impedía a los extranjeros adquirir tierras allí[7].

Para explicar el drama haitiano no puede omitirse el rol histórico de las elites dominantes, que han gobernado autocráticamente el país, exhibiendo una rapacidad y un desprecio poco frecuentes por todos los derechos de su pueblo.

Las consecuencias del terremoto desencadenaron la huida del país de quienes pudieron hacerlo y el regreso de varios cientos de miles de damnificados hacia sus comunidades rurales de origen. Ese movimiento espontáneo y masivo de población representó, ciertamente, un alivio para la profunda crisis de los centros urbanos más afectados. Pero tuvo también un fuerte impacto sobre las escasas capacidades del campesinado, extremadamente pauperizado, víctima de un sistema irracional de propiedad, tenencia y uso de la tierra, y asentado en un territorio cuyos suelos sufren desde hace décadas las consecuencias de la deforestación y el manejo inadecuado. El fenómeno provocó, sobre todo, un quiebre en el ciclo de la agricultura de subsistencia, predominante en Haití. En efecto, la semilla reservada para la siembra se debió destinar al consumo, como alimento de la población desplazada.

El sismo afectó por igual a todos los sectores sociales y golpeó muy duramente a las instituciones oficiales y a los centros educativos en la región de Puerto Príncipe. Aun cuando afortunadamente a la hora del terremoto los alumnos de enseñanza primaria ya habían abandonado las escuelas, un alto número de estudiantes y docentes universitarios, además de funcionarios, murieron bajo los escombros de los edificios destruidos. Si antes del sismo las capacidades reales del gobierno y, en general, de todas las instituciones de la sociedad haitiana eran débiles, las consecuencias del terremoto agravaron el problema. El Estado sólo es capaz de proveer, limitada y parcialmente, un escaso número de servicios básicos a la población. Su capacidad autónoma de regulación de la vida social es apenas algo más que nominal. Los niveles de desestructuración del aparato productivo son, también, muy serios. Su economía y el conjunto de la actividad social funcionan, en muy alta medida, en la informalidad. En realidad, la cooperación internacional y el flujo de remesas de los haitianos residentes en el exterior explican buena parte de la bulliciosa actividad comercial[8] que se percibe en las calles de Puerto Príncipe, las demás ciudades e, incluso, en las zonas rurales.

La apertura de la economía haitiana al mercado internacional, sumada al bloqueo econó-

mico impuesto por las Naciones Unidas entre 1991 y 1994, luego del derrocamiento del presidente constitucional Jean-Bertrand Aristide en septiembre de 1991 (7 de febrero-30 de septiembre de 1991; 12 de octubre de 1994-7 de febrero de 1996; 7 de febrero de 2001-29 de febrero de 2004), terminó por convertir a Haití, tradicional productor y gran exportador de alimentos, en importador neto de los principales productos de la dieta alimenticia básica de sus habitantes. Además, el carbón vegetal es el único combustible al alcance de 90% de la población y es fuente de recursos para muchos haitianos que lo producen y comercian, en un país que, según cifras oficiales, exhibe niveles de desocupación de 70%. No es extraño entonces que el potencial agrícola del país esté afectado por serios problemas de erosión provocados o incrementados por la intensa deforestación de sus tierras altas. Sin embargo, todavía posee recursos productivos –naturales y humanos– suficientes para alimentar su población. No obstante, la ausencia de políticas públicas de promoción y protección de la producción agropecuaria –tarea que requiere de un gobierno con voluntad política y un Estado capaz de traducirlas en acciones concretas– dejan al campesinado a merced del mercado, dominado por especuladores y agiotistas y al que ingresan alimentos extranjeros muchas veces con precios subsidiados.

Más allá de los cambios geopolíticos motivados por las consecuencias del terremoto y que sus consecuencias internas en Haití no pueden subestimarse, sería exagerado postular que su historia ha cambiado. Por ello, si el cataclismo de enero de 2010 puede ser la oportunidad de un cambio real, por ahora sólo representa una tragedia más en la historia haitiana. Así, aun cuando el esfuerzo internacional tendrá que ser mayor pues los problemas preexistentes se han multiplicado, en esencia los desafíos que Haití plantea no son tan diferentes a los que se enfrentaban antes que la tierra temblara en Puerto Príncipe. Es más, la atención internacional que el desastre concentró en Haití, junto a la promesa de un incremento del flujo de financiamiento y de la cooperación internacional, obligan a poner el énfasis en las incomprensiones y errores que han contribuido a esterilizar la eficacia de los miles de millones de dólares que, durante las últimas dos décadas de virtual *tutela internacional*, han sido invertidos allí.

El terremoto abortó el iniciado proceso de reforma de la Constitución que, entre otras cosas, buscaba simplificar las sofisticadas y también muy costosas reglas electorales. De todas formas, el gobierno del presidente Préval se ha comprometido con la realización de elecciones el próximo 28 de noviembre. El objetivo es ambicioso y será necesario reconstituir los padrones electorales y la estructura organizativa y logística. Sin embargo, actores políticos internos y organismos internacionales están de acuerdo respecto a la necesidad de que las instituciones haitianas de gobierno fortalezcan su legitimidad.

La desconfianza de la mayoría de los donantes internacionales, basada en la experiencia previa y en la debilidad del Estado haitiano, combinada con concepciones paternalistas de cuño neocolonial, determinan que el flujo de los fondos comprometidos por gobiernos, instituciones financieras internacionales y organismos de cooperación en las conferencias de donantes realizadas luego del terremoto, sólo comenzará a hacerse efectivo cuando culmine el proceso de renovación de autoridades y se instale el nuevo gobierno electo, en febrero de 2011. Entre tanto, aunque parezca increíble, la vida ha retomado su curso en Haití. Puerto Príncipe ha vuelto a la bullanguera y desordenada actividad de cientos de miles de personas, la mayoría sin trabajo formal, que deambulan permanentemente en la búsqueda del sustento diario. Los escombros han sido removidos de la mayoría de las calles pero desplazarse por la ciudad se ha tornado aún más caótico y difícil que antes del sismo. La principal novedad son los enormes campamentos donde cientos de miles desplazados por el terremoto se alojan en carpas y refugios más o menos ordenados. También las decenas de miles de edificios, grandes y pequeños, cuyos escombros aún no han sido removidos o los puentes des-

truidos en las carreteras cercanas a la capital. Y los eternos basurales donde los niños conviven con cerdos y cabras, además de los pequeños puestos de vendedoras que ofrecen alimentos y todo tipo de mercancías.

Para ninguna persona bien informada es un secreto que las autoridades haitianas y los organismos internacionales de cooperación enfrentan un desafío de grandes proporciones y para el que no hay respuestas claras: los habitantes de los campamentos de desplazados –donde 40% de las mujeres están embarazadas– reciben allí agua potable, alimentos y atención médica, algo a lo que nunca antes habían accedido de forma regular. Objetivamente, ello representa un problema mayúsculo por resolver, sea cual sea la alternativa de reubicación en viviendas permanentes de esa enorme masa de población, en su inmensa mayoría desocupada. Es imposible pensar en un proceso ordenado y pacífico de *desmontaje* de los numerosos campamentos de desplazados sin que, simultáneamente, esos cientos de miles de personas accedan a lo que la mayoría nunca tuvo: un trabajo digno que les otorgue mínimas garantías de acceso a medios básicos de subsistencia.

Entre tanto, deberá superarse la estación de lluvias y esperar a que la naturaleza no descargue algún huracán tropical sobre Haití, pues ello provocaría otro desastre de proporciones impredecibles.

Cada pueblo tiene su historia y es dueño de su destino. Desconocer dicha verdad elemental es parte del problema. Ello ha contribuido a esterilizar hasta ahora buena parte de la cooperación internacional antes del sismo. La convivencia democrática es un aprendizaje social que no puede imponerse ni se exporta *llave en mano*. Tampoco lo es la definición de los caminos de cada pueblo hacia una sociedad en la que los individuos cuenten con mínimos derechos de acceso a oportunidades de desarrollo y bienestar.

2. Minustah y el drama haitiano: situación, intereses, dilemas y escenarios posibles

La participación de algunos países de Sudamérica en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití generó no pocos debates, principalmente en los que mantienen los contingentes militares más numerosos allí. Los cuestionamientos tuvieron base en el polémico proceso que culminó con la creación de Minustah a principios de 2004 y en el liderazgo asumido en ella por Sudamérica, con Brasil a la cabeza. El fuerte compromiso regional en una misión de paz de las Naciones Unidas no tiene antecedentes. Por otra parte, la intervención internacional en Haití, aun cuando aprobada por el Consejo de Seguridad, puso en cuestión el principio de no intervención, un pilar de las relaciones interamericanas desde hace más de seis décadas. Todo ello convirtió a Minustah y al proceso haitiano en un desafío regional mayor.

Para interpretar la problemática que la cuestión haitiana plantea a los países y gobiernos de América del Sur es necesario recordar el proceso que llevó a la polémica salida del país del presidente Jean-Bertrand Aristide en febrero de 2004 y –cuatro meses después– a la creación de la Minustah[9]. Además de considerar los diferentes intereses regionales e internacionales involucrados en Haití, debe recordarse que Minustah constituye un caso de aplicación de lo que en la jurisprudencia internacional podría denominarse derecho de intervención *de nuevo tipo*. No en vano por lo general es citada como ejemplo de aplicación de la doctrina de la *responsabilidad de proteger* (R2P)[10].

Ya transcurrieron al menos quince años de intervención casi ininterrumpida de las Naciones Unidas en Haití, en cuyo transcurso se sucedieron siete misiones internacionales diferentes[11]. El volumen muy significativo de fondos invertidos en el país para fortalecer sus instituciones, particularmente sus aparatos de seguridad, promover el desarrollo y mejorar las

condiciones de vida de su población, ponen en cuestión la efectividad de las políticas de cooperación internacional. Un informe reciente de Flacso-Argentina señala que entre 1990 y 2006 Haití recibió más de 5.300 millones de dólares en ayuda de fuentes multilaterales y bilaterales, cantidad que no incluye las remesas de emigrantes haitianos en el exterior, que totalizan unos 1.000 millones de dólares anuales. Aun cuando la ayuda internacional decreció desde 1994 hasta 2002, en 2004 y 2005 volvió a aumentar, con 557 millones y 816 millones de dólares, respectivamente[12].

El drama haitiano refuerza la necesidad de que la comunidad internacional enfrente el desafío de revisar las políticas de cooperación al desarrollo, junto a muchas de las certezas impuestas durante el periodo de hegemonía del pensamiento único. Es insoslayable reconsiderar también el viejo dilema de seguridad frente a desarrollo, bajo el nuevo prisma de tantos paradigmas caídos con la debacle hipotecaria y el derrumbe financiero de 2008 en Estados Unidos.

Para la población haitiana la permanencia de Minustah, cuya cara más visible son las fuerzas militares –muchas de ellas provenientes de países de fuera de la región–, es inevitablemente un elemento urticante. Por su parte, para los gobiernos progresistas de Sudamérica, encabezados por Brasil, y luego de cinco años de protagonismo inédito en una misión de paz de las Naciones Unidas que por añadidura se cumple en un país de la región, el balance es necesariamente matizado.

2.1 Sudamérica y su papel en Minustah

Sudamérica, con Brasil a la cabeza, ha asumido un papel protagónico en la Minustah desde que el Consejo de Seguridad resolviera su creación[13]. La intervención sudamericana en Haití se justificó como explicitación de una doble voluntad política: testimoniar voluntad y capacidad para dar respuesta a una crisis en la región y, a la vez, impedir una nueva intervención militar de Estados Unidos. Ciertamente, la nueva política internacional de Brasil, que lo ha proyectado al papel de actor global y potencia regional, representa una explicación decisiva del protagonismo del ABC+U[14] en Haití.

Las paradojas que plantea la situación son múltiples. La población haitiana tolera la presencia militar extranjera como una necesidad incómoda, pero el retiro de Minustah no parece ser una alternativa viable en la perspectiva inmediata.

El mandato establecido por el Consejo de Seguridad[15] para la misión en Haití, aun cuando menciona numerosos asuntos, tiene su foco principal en la seguridad. Entre tanto, los gobiernos latinoamericanos coinciden en que, para una estrategia de salida de las tropas internacionales del país, los problemas estrictamente *securitarios* representan sólo una de las múltiples dimensiones por considerar[16]. Además, a pesar de ser mucho más policiales que de carácter militar, la mayor parte de los efectivos internacionales son de ese último tipo. Tanto las autoridades políticas y militares de Minustah como el gobierno del presidente René Préval asumen que la responsabilidad principal en la elaboración y ejecución de las políticas de fortalecimiento institucional y socioeconómico corresponden a las autoridades legítimas de Haití. Pero la fragilidad[17] del Estado, una estructura productiva y una sociedad profundamente desestructuradas, impiden pensar en un repliegue a corto plazo de los cerca de nueve mil efectivos militares y policiales de Minustah.

2.2 Intereses y actores de una *intervención humanitaria* paradigmática

El tiempo transcurrido, la relativa normalidad con la que Minustah ha logrado desarrollarse y ciertas externalidades positivas que ha generado en las relaciones de cooperación regional le han quitado fuerza y vigencia a la polémica inicial que hubo en los países del ABC+U, lo cual no oculta la complejidad de la situación que en-

frenta la comunidad latinoamericana. En Haití no sólo se expresan muchos de los debates y dilemas contemporáneos respecto al derecho de intervención, la ayuda al desarrollo, etc.: su ubicación geoestratégica, su historia, la gravísima realidad de fragilidad de su Estado y la dramática crisis social, económica y ambiental convierten la cuestión haitiana en un serio desafío.

En todo caso, como los cuestionamientos regionales e internacionales que levantó la Minustah en su origen no han sido despejados por completo, es pertinente evocarlos: en primer lugar, es necesario dar cuenta del confuso proceso y desenlace de la crisis de principios de 2004 que dio lugar a la creación de Minustah. La destitución –¿renuncia?– y salida del país del presidente Aristide fue resultado de un proceso en el que se encadenaron la progresiva pérdida de legitimidad y apoyo de su gobierno, con el surgimiento del autodenominado Ejército Caníbal, un heteróclito, explosivo y mediático –y sospechosamente efímero– levantamiento armado, donde confluyeron grupos de *chimères*[18] descontentos con el presidente Aristide con miembros del disuelto Ejército haitiano, algunos de ellos con notorias vinculaciones con el narcotráfico. La situación creó las condiciones para la intervención de una *coalition of the willings* liderada por Estados Unidos, con apoyo de Francia y Canadá y la participación de Chile, legitimada sobre la marcha como Fuerza Multinacional Provisional (FMP) por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas[19].

Ciertamente, a comienzos de 2004 el gobierno de Aristide ya contaba con pocos argumentos que le permitieran reclamar sustento legal y credibilidad democrática[20]. La situación sociopolítica adquirió rasgos caóticos y el rápido avance del Ejército Caníbal hacia la capital otorgó verosimilitud a la amenaza de una masacre si el grupo rebelde cumplía su amenaza de entrar a Puerto Príncipe. Sin embargo, la intervención militar extranjera abortó una iniciativa de la Comunidad del Caribe (Caricom), que buscaba una salida a la grave situación. Por otra parte, es imposible ocultar la escasa transparencia de un proceso que vertiginosamente, en poco más de veinticuatro horas, incluyó la intervención militar externa, su legitimación por el Consejo de Seguridad bajo la denominación de Fuerza Militar Provisional y la salida del país del presidente Aristide hacia la República Centroafricana en un avión militar de Estados Unidos. Todo ello en una secuencia difícil de reconstruir con precisión y especialmente llamativa pues decisiones de tanta trascendencia difícilmente se improvisan. Tres meses después de aquellos hechos y al expirar el mandato otorgado a la FMP, el Consejo de Seguridad aprobó la creación de Minustah.

El segundo lugar es preciso establecer qué intereses confluyeron para dar lugar a la creación de Minustah y, particularmente, cómo se explica la fuerte implicación de la región en Haití. En efecto, parece imprescindible explicar el protagonismo inicial de Chile, las responsabilidades rápidamente reclamadas por Brasil en Minustah, la agilidad con que se sumó Argentina y por qué Uruguay se asoció, aun cuando más tarde, pero con un contingente importante que fue creciendo en número y paulatinamente diversificó sus características y misiones[21].

A partir de dicha fuerte participación y del liderazgo asumido por el Cono Sur, otros países de la región se fueron sumando poco a poco[21]. El protagonismo sudamericano se amparó en la decisión del Consejo de Seguridad, pues una intervención de este tipo no está contemplada en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA). De tal forma, se evitó que Estados Unidos volviera a instalar tropas en Haití, transformando al país en nueva base militar de ese país en el Caribe, peligrosamente cercana a las costas cubanas y frente a Venezuela. Pero es innegable, al mismo tiempo, que la decisión puso en cuestión el principio de no intervención en los asuntos de otros Estados de la región, que la diplomacia latinoamericana ha defendido siempre frente al poderoso vecino del norte[23].

Por todo lo dicho, el liderazgo que Sudamérica asumió en Minustah[24] representó una decisión novedosa y, a la vez, polémica. La región

nunca había tenido un compromiso tan fuerte en una misión de paz de las Naciones Unidas. Al hacerlo, la diplomacia del Cono Sur adquirió un protagonismo con pocos antecedentes frente a una crisis regional y, de hecho, avaló una intervención militar de dudosa legitimidad.

Para completar el diagnóstico es necesario reseñar las razones que parecen haber impulsado las decisiones de Estados Unidos, Canadá y Francia, los actores internacionales con mayores intereses en Haití, y deben considerarse las causas que motivaron a los gobiernos de Brasil, Chile, Argentina y Uruguay a asumir responsabilidades en Minustah.

Desde el punto de vista de Estados Unidos y sus intereses de seguridad nacional, la importancia de Haití deriva fundamentalmente de su ubicación estratégica en el Caribe, el *bajo vientre* geopolítico estadounidense, y, en particular, de la migración ilegal, su posible rol en el tráfico de drogas, armas, contrabando, etc. La difícil relación entre Haití y República Dominicana determina también que una situación de caos en el primero pueda conducir a problemas bilaterales serios con derivaciones peligrosas para la estabilidad del Caribe.

Francia, por su parte, posee vínculos e intereses económicos, históricos y culturales en Haití. Canadá, entre tanto, además de albergar una comunidad haitiana numerosa y políticamente significativa en su francófona provincia de Québec, encuentra en Haití una oportunidad para fortalecer su recientemente adquirido estatus de miembro de la OEA. Además, tanto para la diplomacia francesa como para la canadiense, al momento de la crisis de 2004 estaban frescas las consecuencias de la oposición que los gobiernos de ambos países mantuvieron frente a la invasión estadounidense de Irak en 2003. El caso haitiano les brindó entonces la oportunidad de hacer un gesto de buena voluntad y acercamiento a su socio estratégico.

Para Chile y Brasil, Haití representó, igualmente, la posibilidad de recomponer sus relaciones con Estados Unidos, luego de sus votos contrarios en el Consejo de Seguridad a la intervención en Irak. Chile fue más allá, al participar en la FMP junto a Estados Unidos, Francia y Canadá. El protagonismo de este país debe relacionarse también con otros objetivos de su política exterior: la designación de José Miguel Insulza para la Secretaría General de la OEA, concretada en mayo de 2005, y la importancia que en la política militar chilena tiene el desarrollo de capacidades de interoperabilidad con las grandes potencias de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otan). En el caso de Brasil, la decisión de liderar la Minustah debe interpretarse como una expresión de su estrategia de política exterior como actor global en un mundo en plena reconfiguración, y de su voluntad de afirmación como líder y referente regional.

La decisión argentina de integrar Minustah es coherente con su definición como socio estratégico de Brasil, con su política de cooperación militar con Chile, así como con su política de participación en misiones de paz[25]. No puede obviarse tampoco que Buenos Aires continúa siendo aliado extra Otan de Estados Unidos y que, pese a ello, tampoco acompañó la decisión de ese país de intervenir militarmente en Irak.

En cuanto a Uruguay, su cuantiosa presencia en Haití, con un contingente apenas inferior en número al de Brasil, se explica mucho más por razones de política interna que exterior[26]. La participación muy activa de tropas uruguayas en misiones de paz, aun cuando tiene un impacto significativo en la relegitimación de sus fuerzas armadas luego de la dictadura, ha sido principalmente un mecanismo para mejorar los bajos salarios y posibilitar la renovación de equipos obsoletos. Para mostrar la significación del fenómeno, baste con señalar que Uruguay se ubica entre los diez mayores contribuyentes de tropas a las Naciones Unidas y el mayor en relación con su población[27]. Por otra parte, en 2006 el ingreso global que recibió como retribución por su participación en misiones paz de las Naciones Unidas fue equivalente a 22% del presupuesto total del Ministerio de Defensa[28].

Finalmente, debe recordarse también la presencia en Haití de otros dos países latinoamericanos –Cuba y Venezuela– que, sin participar de Minustah, desarrollan programas de cooperación significativos: Venezuela, que abastece petróleo en condiciones favorables de precio y plazos de pago al gobierno haitiano; y Cuba, que cumple un papel significativo en el sector salud, en el cual su personal sanitario –médicos y paramédicos– desempeña funciones sobre todo en el nivel primario de atención en zonas donde el débil sistema de salud haitiano es especialmente deficitario. Por otra parte, un número importante de estudiantes haitianos se beneficia de becas en Cuba, en particular en el área de la medicina.

En Argentina, Brasil, Chile y Uruguay la participación en Minustah, levantó voces de protesta en diferentes sectores sociales y políticos. Aun cuando en la actualidad el asunto no ocupa la agenda política en ninguno de esos países, los cuestionamientos siguen vigentes. El futuro de este debate dependerá de la evolución de la cuestión haitiana.

Cabe mencionar otros argumentos que contribuyen a justificar la cooperación latinoamericana con Haití. Pese a los lazos geográficos e históricos con la región, durante al menos un siglo el país devino un extraño en el seno de la comunidad regional. Su reincorporación efectiva es un interés compartido por sus gobiernos. Por otra parte, Sudamérica tiene una deuda de gratitud histórica con la primera república de la región y su revolución, por el apoyo brindado a la gesta independentista de Simón Bolívar[29]. Además, todos los países de la región tienen interés en estabilizar y resolver un factor potencial de conflicto en el Caribe. Las relaciones de Haití con su vecina República Dominicana son difíciles y no podrán encauzarse sin un gobierno estable que logre proponer soluciones al problema de la emigración haitiana, principal factor de tensión entre los dos países que comparten la isla de La Española y cuyas relaciones bilaterales han sido tradicionalmente difíciles.

Por último, deben señalarse las externalidades positivas generadas por la participación sudamericana en Minustah. De hecho, la Misión promovió la acción común de América Latina en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y, también, un proceso desconocido de intercambio entre autoridades de defensa y relaciones exteriores de la región. En efecto, el denominado mecanismo 2x9[30], creado como instrumento *ad hoc* de la diplomacia latinoamericana con el objetivo primario de coordinar políticas en el Consejo de Seguridad, representa un antecedente que debe relacionarse con la gestación de la Unasur y, en especial, del Consejo Suramericano de Defensa. En el ámbito bilateral, Minustah contribuyó a la experiencia de la brigada argentino-chilena Cruz del Sur para misiones de paz.

Las resoluciones adoptadas en el mecanismo 2x9 han puesto de manifiesto la voluntad sudamericana de potenciar las dimensiones no militares de Minustah, como expresión de su diagnóstico respecto a que la salida a la crisis haitiana pasa por el apoyo internacional al fortalecimiento de las capacidades de su institucionalidad, su consolidación y su papel en la promoción del desarrollo económico y social del país. Ello fue recogido en la última resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (octubre 2009) que, por primera vez, renovó el mandato de Minustah por un año[31].

Este último dato recuerda que China Popular, miembro permanente con derecho a veto en el Consejo de Seguridad, ha intentado presionar al gobierno de Haití para que rompa relaciones con Taiwán, lo cual explica que durante casi cinco años haya sido necesario negociar, cada seis meses, la renovación del mandato de Minustah. La posición del gobierno de Beijing ha sido, además, muy crítica –muchas veces con razones atendibles– del uso y administración de los ingentes recursos que las Naciones Unidas destina a Minustah, cuestionando sus magros resultados.

Los elementos reseñados permiten comprender que la resolución de la cuestión haitia-

na representa, en más de un sentido, un desafío mayor para la región.

Conviene recordar la inestabilidad de la situación interna haitiana. En abril de 2008, el alza de precios de alimentos básicos generado por la especulación financiera en los mercados internacionales de productos primarios, dio lugar a levantamientos y protestas callejeras[32]. Luego, en 2009, hubo manifestaciones de descontento ante la decisión del Consejo Electoral Provisorio de no autorizar la participación de algunos partidos en las elecciones para la renovación parcial del Senado. En ambas situaciones, la Policía Nacional Haitiana debió ser asistida por las tropas de Minustah. Las protestas de los estudiantes universitarios de finales de 2009 volvieron a repetir la situación, lo cual ubica a Minustah frente a delicados dilemas. Un error de las fuerzas internacionales que derive en una confrontación directa y violenta con cualquier forma de manifestación social podría alterar radicalmente la situación de la Misión ante la población haitiana y acarrear consecuencias políticas difíciles de asimilar por parte de los gobiernos de los países del ABC+U sudamericano.

2.3 El derecho de intervención y otras complejidades

La estructura y composición del personal de Minustah y la relación entre la contribución con personal y los aportes financieros de los diversos países merece un breve análisis que, incluso, trasciende el caso particular de esta misión de paz de las Naciones Unidas.

En efecto, del cuadro adjunto surge muy claro que los países del norte industrializado aportan escaso personal militar y policial a Minustah, que en su mayoría proviene de países latinoamericanos, africanos y asiáticos. Así, la mitad de las tropas militares desplegadas en Haití es aportado por el ABC+U, y la mitad restante por países de Asia y Medio Oriente (Nepal, Sri Lanka y Jordania son los mayores contribuyentes). Entre tanto, el personal policial proviene sobre todo de Asia, África y Medio Oriente (siendo China, India, Jordania, Nepal, Nigeria, Pakistán y Senegal los más importantes). Si se considera el aporte de los países del G-8, Canadá contribuye con casi todo el personal militar (84) de ese origen. Sólo 120 policías (menos de 10% del total) provienen de Canadá, Francia, Italia, Rusia y España.

Podría decirse que Francia y Canadá están en mejores condiciones de contribuir con la formación de la Policía Nacional Haitiana, por razones que combinan lo idiomático y el *know how* profesional. Sin embargo, es llamativo que el grueso del personal extranjero que cumple funciones policiales en Minustah, que incluye tareas de apoyo operativo por medio de UN-Pol (United Nations Police), provenga de países cuyas instituciones policiales no son las más destacadas según calidad profesional y están-

Minustah. Cuadro resumen

		Militares		Policías		Totales
			% del total		% del total	
América Latina	Países ABC+U	3.480	48,8	34	1,8	3.514
	Total A. L.	4.112	57,7	54	2,8	4.166
Países G-8		90	1,3	120	6,3	206
Otros países		2.923	41,0	1.724	90,8	4.647
	Subtotales	7.125		1.898		9.019

Fuente: elaborado por el autor a partir de datos oficiales de las Naciones Unidas[33].

dares de respeto de los derechos humanos. Es obvio entonces el contraste con la prioridad que el mandato de Minustah otorga a la formación y consolidación de una Policía Nacional Haitiana.

Así, la configuración general del personal Minustah[34] define una verdadera división internacional del trabajo. El norte industrializado aporta financiamiento, tecnología civil y militar, oficiales superiores para cargos de asesoramiento y dirección, además de buena parte de los expertos civiles. El sur contribuye con mano de obra barata que conforma el grueso de los contingentes. Dicha división del trabajo podría explicarse fácilmente en clave realista de intereses nacionales y del lugar relativo en la configuración mundial del poder de los diversos países. Deben considerarse asimismo razones de economía para las Naciones Unidas[35]. Así, la composición de Minustah no sólo reproduce una realidad que la retórica general afirma querer revertir; cuestiona también, en alguna medida, la posibilidad de éxito de la misión de paz en Haití.

En un plano de reflexión más amplio, hay que dar cuenta de algunas polémicas de alcance internacional que confluyen en el caso haitiano. En tal sentido debe mencionarse la deriva sufrida por la doctrina del derecho de intervención internacional en las últimas dos décadas y que podría sintetizarse en la denominada R2P (*Responsibility to Protect*), criticada como versión edulcorada del viejo derecho imperial de intervención.

Así, la cuestión haitiana y su drama remiten a la problemática general que plantean las misiones de paz de última generación: los denominados procesos de reconstrucción posconflicto (*state building*), caracterización dada a ciertas misiones de paz que incluyen a Haití, compartida con los procesos posteriores a las intervenciones militares uni o multilaterales, más o menos legitimadas por las Naciones Unidas (Kosovo, Irak, Afganistán, etc.). Finalmente, desde un enfoque más amplio y general, la experiencia de la larga crisis haitiana convoca también a revisar las políticas de cooperación al desarrollo impulsadas por la comunidad internacional en las últimas dos décadas.

De hecho, en las misiones de paz de última generación confluyen los dilemas del derecho de intervención humanitaria con la problemática de la cooperación al desarrollo y sus evidentes limitaciones y fracasos. En efecto, en Haití la comunidad internacional enfrenta bloqueos en su proclamada voluntad de potenciar las capacidades locales para encauzar salidas viables en situaciones de colapso político y desastre social.

Es necesario dar cuenta de los problemas de fondo que se manifiestan en Haití y sin cuya adecuada resolución la intervención internacional devendrá indeseablemente endémica. ¿Cuál es el rol de los agentes externos y cuál el de los actores haitianos –públicos y privados– en los procesos de cooperación que se cumplen en el marco del *state building*? ¿Cómo diseñar programas y proyectos de cooperación y cómo implementar eficazmente la inversión de los escasos recursos que se destinan a cooperación para el desarrollo? En última instancia, ¿cómo resolver el problema de la construcción democrática del Estado? O, dicho de otra forma, ¿es legítimo y viable que la comunidad internacional –abierta o discretamente– imponga a pueblos con culturas e historia propias, formas de organización política y social que en realidad son una construcción europea, producto histórico resultado, entre otras cosas, de interminables guerras y de millones de muertos?

En Haití, las Naciones Unidas con Minustah y todas sus agencias, además de los otros actores externos presentes (países, ONG, etc.), se constituyen inevitablemente en protagonistas del proceso de construcción estatal. Su actividad fortalece o debilita el poder relativo de los actores sociales y políticos locales. El fenómeno, en ausencia de una lúcida comprensión de sus complejidades e implicaciones, cuestiona el objetivo final proclamado de las intervenciones humanitarias: crear condiciones para la convivencia social más o menos armónica y susten-

table, luego de una intervención externa y/o del enfrentamiento violento y descontrolado entre sectores locales.

3. Escenarios futuros

En Haití no es posible pensar a corto plazo en salidas fáciles ni en escenarios optimistas. Las dificultades son mayúsculas, por lo que los resultados y los avances sólidos sólo podrán esperarse a largo plazo.

Diversos fenómenos se combinan para explicar la complejidad de la realidad haitiana. Una economía gravemente desestructurada y con muy altos niveles de informalidad. Un sector industrial casi inexistente y una producción agrícola casi de subsistencia que no permite siquiera la autonomía alimentaria más básica del país. En tales condiciones, el único sector económico que muestra algún dinamismo es el comercio informal, cuya actividad sólo se explica por la fuerte contribución de las remesas de los emigrantes y de los ingresos provenientes de la cooperación internacional al producto interno bruto (PIB) haitiano. Por otro lado, la mayor parte de los haitianos con alguna calificación ha emigrado al exterior. En dicho marco, la débil institucionalidad y la limitada experiencia democrática acumulada por la sociedad contribuyen a explicar la escasa capacidad de acción de los gobiernos, lo que contribuye a erosionar su legitimidad. Todo ello conforma un panorama poco alentador. A ello debe agregarse que dos décadas de presencia *cuasi* tutelar de la cooperación internacional ha dejado secuelas en una sociedad en la que el recelo y la desconfianza frente *al extranjero* están muy arraigados. En consecuencia, los grandes escenarios previsibles que la situación posterremoto plantea en Haití están signados por la inestabilidad y la fragilidad de todos los avances que sea posible alcanzar en un futuro más o menos inmediato.

De todas formas, es necesario dar cuenta de que, sorprendentemente y a pesar de las limitaciones y la lentitud de los procesos de reconstrucción después del terremoto, el cuadro de problemas de seguridad que presenta Haití es objetivamente menos serio que el de buena parte de los países del Caribe y América Latina. Los niveles de criminalidad de Puerto Príncipe son más bajos que los de las grandes ciudades latinoamericanas.

Sin embargo, la tranquilidad con la que los haitianos han reaccionado ante las consecuencias del terremoto y el desamparo posterior de los cientos de miles de damnificados no debe ser interpretada como un fenómeno permanente. La resignación exhibida, aun cuando notable, también tiene límites.

El escenario optimista supone que comiencen a ejecutarse los primeros proyectos significativos de reconstrucción aprobados en agosto 2010 por la denominada Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH), presidida por el ex presidente de Estados Unidos, Bill Clinton y el primer ministro de Haití, Jean-Max Bellerive[36]. Ello supone que, en plazos más o menos cortos y si los veintinueve proyectos se concretan, se comience con la recolección de basura en las calles de Puerto Príncipe; la evacuación de 500 mil personas que viven en zonas definidas como de riesgo de desastres naturales; la construcción de 120 mil refugios transitorios en dieciocho meses; la reparación de 80% de las viviendas dañadas por el terremoto; y la rehabilitación de 210 kilómetros de carreteras y diez puertos[37]. El escenario optimista debe incluir también que la temporada de huracanes de 2010 resulte benigna con Haití[38].

El compromiso asumido es que las empresas a cargo de los proyectos de reconstrucción deben contratar mano de obra haitiana, lo cual posibilitaría abrir perspectivas de empleo a un buen número de personas, aun cuando todavía está por verse cuál será la calidad y la sostenibilidad de tales puestos de trabajo

Si esos primeros planes significativos de reconstrucción posterremoto se desarrollan, muy poco se sabe respecto a proyectos que apunten a soluciones duraderas para los problemas es-

tructurales que, como se señaló, tienen su origen mucho antes del terremoto y son, en realidad, las causas reales de su impacto aterrador.

También pensando en un escenario optimista, y si el complejo proceso electoral en desarrollo culmina exitosamente, una vez que el nuevo gobierno se instale, en febrero de 2011, podrá esperarse la aprobación de planes de desarrollo más ambiciosos.

Debe decirse, sin embargo, que el escenario optimista supone también el cambio de enfoque de la cooperación internacional, para no repetir de nuevo experiencias anteriores. Ello requiere creatividad, pues cualquier iniciativa debe tomar en cuenta la realidad haitiana y, en especial, que se trata de una sociedad con su cultura, construida a lo largo de más dos siglos de experiencia histórica.

De todas formas, de poco servirán los miles de millones de dólares que la Conferencia de donantes ha comprometido con Haití si éstos no contribuyen al fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado haitiano para cumplir con sus tres funciones elementales y básicas: proveer mínimas condiciones de seguridad individual y colectiva a sus ciudadanos, garantizarles mecanismos de representación y participación política, y brindarles oportunidades de educación, acceso a la atención sanitaria y al trabajo digno.

En dicho marco, la Minustah deberá ir modificando sus características, lo que supone su *desmilitarización*, gradual pero decidida, para fortalecer decisivamente sus componentes civiles.

El papel de República Dominicana y su gobierno en dicha perspectiva es central, no sólo por la cercanía geográfica, sino por las relaciones intensas y generalmente difíciles entre las dos repúblicas que comparten la isla de La Española.

El escenario pesimista es sencillo y poco tranquilizador: más de lo que ya ha venido ocurriendo en Haití. Este escenario se configurará mediante la combinación de dos fenómenos con alta probabilidad de ocurrencia. Por una parte, la continuidad de la dinámica política general que ha caracterizado a Haití durante las últimas dos décadas y su consecuencia natural: la ausencia de soluciones mínimas a las pésimas condiciones de vida de la mayoría de población. La contracara inevitable de lo anterior será la prolongación rutinaria de la presencia de Minustah hasta que algún hecho, más o menos fortuito, agote la paciencia y desate la indignación de los haitianos. Inevitablemente, las tropas militares de Minustah serán la cara visible del *desorden establecido* por gobiernos y comunidad internacional en suelo haitiano. En tal caso, la situación para los gobiernos sudamericanos será delicada y estará determinada, en buena medida, por la capacidad de sus mandos militares en Haití para evitar un desastre. El desenlace más probable será lo que se intentó evitar en 2004: la intervención militar de Estados Unidos, más o menos disfrazada, con la participación de algún aliado y hasta con el aval del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Siempre hay caminos intermedios que eviten la peor de las alternativas. Pero resulta inquietante que los gobiernos de Sudamérica se encuentren enfrentados a un escenario tan grave en un país de la región.

Notas

1 El Department of Peacekeeping Operations (DPKO) conduce dieciséis operaciones de paz con un despliegue de 124 mil personas, de los cuales 88 mil son militares, 13 mil policías y el resto civiles El Department of Field Support (DFS), dependiente del Departamento de Asuntos Políticos, es responsable de otras doce operaciones políticas especiales y misiones de "construcción de paz". El presupuesto aprobado de misiones de paz de las Naciones Unidas (periodo julio 2009-junio 2010) alcanzó los 7.900 millones de dólares. Véase, http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf

2 Véase http://www.un.org/en/peacekeeping/newhorizon.shtml

3 Resolución 1542 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (30 de abril de 2004).

4 El concepto surge del documento entregado en diciembre 2001 al secretario general de las Naciones Unidas por la International Comission on Intervention and State Sovereignity (ICISS), comisión de expertos independientes creada a tales efectos (http://www.iciss.ca/report-en.asp).

5 Aun cuando no existe un censo de población fiable y actualizado, puede estimarse que en Haití vivían, antes del terremoto, entre 9 y 10 millones de personas, y que el área metropolitana de Puerto Príncipe concentraba unos 4 millones de habitantes, siendo al menos 3 directamente afectados por el sismo. A esas cantidades debe sumarse la enorme diáspora haitiana, principalmente en Estados Unidos y Canadá. El monto de las remesas que los haitianos en el exterior envían a sus familias representa 30% del PIB. Sin ellas no es posible comprender el funcionamiento de la economía haitiana, en la que otro 30% de su PIB se origina en la cooperación internacional.

6 El despliegue militar estadounidense fue avalado por el presidente haitiano, René Préval.

7 Véase, Eduardo Galeano (1996). "Los pecados de Haití". *Brecha*. 556, Montevideo, 26 de julio (http://www.patriagrande.net/uruguay/eduardo.galeano/escritos/los.pecados.de.haiti.htm).

8 El 60% del PIB de Haití se explica por la actividad comercial (véase http://www.haitiuruguay.com.uy/indicadores.htm).

9 Resolución 1542 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (30 de abril de 2004).

10 R2P, acrónimo que refiere al documento entregado en diciembre de 2001 al secretario general de las Naciones Unidas por la International Comission on Intervention and State Sovereignity (IICSS), comisión de expertos independientes creada a tales efectos (http://www.iciss.ca/report-en.asp).

11 Dos de ellas de carácter básicamente civil: International Civilian Mission in Haiti (Micivih y Micah), las dos en colaboración entre las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

12 http://www.haitiargentina.org/Cooperacion-Internacional/Cooperacion-al-desarrollo/Estado-de-situacion

13 Resolución 1542 del 30 de abril de 2004.

14 Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

15 http://minustah.org/pdfs/res/res1892_en.pdf

16 Tal punto de vista se manifiesta en todos los eventos referidos a la cooperación de Sudamérica con Haití. Tal el caso del seminario internacional La cooperación latinoamericana en la intervención humanitaria en Haití, organizado por FES en Montevideo, agosto 2007; o la segunda Reunión de reflexión sobre la cooperación Argentina con Haití, organizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) en Buenos Aires, junio 2008. También puede citarse el seminario La política de cooperación hacia Haití: los enfoques nacional, regional e internacional. Un Balance y retos a futuro, organizado por la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobierno de México, septiembre 2009. Véanse, además, las declaraciones finales del mecanismo 2x9 de viceministros de Defensa y Relaciones Exteriores de gobiernos de América Latina con tropas desplegadas en Minustah (www.resdal.org.ar).

17 No parece adecuada la categorización de estado fallido, por sus implicaciones políticas. Se opta por el concepto de estado frágil. Véase Julia Schünemann, "What role for the EU? Finding a niche in the Haitian peacebuilding process".

18 Los *chimères* fueron grupos armados irregulares vinculados de alguna forma con el presidente Artistide durante el último periodo de su administración, y que actuaban en un límite difuso entre la política y el delito.

19 Resolución 1529 del 29 de febrero de 2004.

20 La no convocatoria a las elecciones de renovación del Parlamento en los plazos constitucionales condujo a que todos los legisladores permanecieran en sus cargos aun cuando sus mandatos legales ya hubieran finalizado.

21 Inicialmente, Uruguay destinó un contingente que se estacionó en Les Cayes (sur de Haití), luego otro batallón sustituyó al contingente español en el Nordeste, cerca de Fort Liberté. Por su parte, la Fuerza Aérea Uruguaya desplegó una plataforma de vuelo con misiones de relevamiento aerofotográfico, vigilancia y transporte. Finalmente, la Prefectura Naval de la Armada desplegó sus efectivos para cumplir misiones de guardia costera.

22 Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, Guatemala y Colombia.

23 El asunto volvió a ponerse sobre la mesa y fue el argumento central que esgrimió la mayoría de las cancillerías de la región cuando Colombia con apoyo, al menos logístico de Estados Unidos, bombardeó un campamento de las Farc en territorio ecuatoriano (marzo de 2008).

24 Argentina, Brasil, Chile y Uruguay totalizan unos 3.500 efectivos, que representan 48% del total de las tropas militares de Minustah. Brasil ejerce el comando y Uruguay y Chile se han alternado en la subjefatura del componente militar. Por su parte, Gabriel Valdez (chileno) y luego Edmundo Mulet (guatemalteco) ejercieron la representación del secretario general de las Naciones Unidas en Haití, hasta que el tunecino Hedi Annabi fue nombrado para cumplir la tarea de representante especial, y Mulet pasó a ocupar la Subsecretaría General del

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz.

25 La redefinición del papel de las fuerzas armadas en democracia constituye una política de consenso en Argentina luego de la experiencia de la dictadura. La participación en misiones de paz de las Naciones Unidas es sobre todo un instrumento a su servicio.

26 Sólo muy recientemente el actual gobierno comienza a percibir su amplísima participación militar en misiones de paz como un instrumento potencialmente valioso de su política exterior y su Cancillería da las primeras señales de reconocerlas como una dimensión integrada a la política exterior del país.

27 El 75% de los oficiales del Ejército y el 66% del personal subalterno del Ejército uruguayo ha participado al menos en una misión de paz y los efectivos desplegados fuera del país representan 10% del total de sus fuerzas armadas (González, J. et al. 2004: http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/prisfas/defensayffaa06.pdf).

28 Aquí se incluye, además de retribución al personal, reembolso por equipo mayor, autosustento del contingente, traslados aéreos a Haití y pagos por el uso de plantas potabilizadoras de tecnología uruguaya (J. González Guyer et al. 2008: http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/prisfas/InfoFinal_RESDAL_02-10-08.pdf).

29 En 1816, luego del fracaso de su primera expedición a Los Cayos, Simón Bolívar se refugió en el puerto haitiano de Jacmel, desde donde preparó una nueva expedición libertadora. Bolívar recibió una ayuda decisiva del gobierno de la primera república negra del mundo y ella tuvo como condición la liberación de los esclavos en la Gran Colombia. En una pequeña casa de la plaza del mercado de Jacmel, una simple placa recuerda la presencia del Libertador.

30 Véase http://haitiargentina.org/Cooperacion-Internacional/Latinoamericana/Comunicados/Reuniones-del-Mecanismo-de-Cooperacion-2x9

31 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/556/46/PDF/N0955646.pdf?OpenElement

32 http://www.lavanguardia.es/lv24h/20080420/53457126609.html

33 Cifras actualizadas al 30 de abril de 2009. Datos tomados de http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/ 2009/apr09_5.pdf (18 de mayo de 2009).

34 Configuración que comparte con la mayoría de las misiones de paz de las Naciones Unidas.

35 Lo cual, en última instancia, es la economía de sus principales contribuyentes financieros, también países del G-8. Las Naciones Unidas no podría financiar el costo de desplegar fuerzas militares de cualquier país desarrollado. Actualmente, los contribuyentes de contingentes militares reciben unos 900 dólares mensuales por cada efectivo.

36 http://www.haitiuruguay.com.uy/noticias/noticias_74.htm

37 Estos veintinueve proyectos representan globalmente una inversión de alrededor de 1.600 millones de dólares.

38 Un huracán de cierta intensidad podría volver a dejar en el desamparo a la mayoría de quienes han sido ubicados en los campamentos transitorios. Esto es, alrededor de un millón de personas.

La crisis de Honduras y su repercusión regional

Orlando J. Pérez

Introducción

Los eventos que dieron comienzo a la crisis política que consumió a Honduras en la segunda mitad de 2009 y causó fisuras importantes en la comunidad internacional comenzaron en la madrugada del 28 de junio de ese año. A las 5:00 de la mañana, efectivos del Ejército hondureño ingresaron a la residencia privada del presidente Manuel Zelaya (2006-2009), quien fue arrestado, conducido a la base aérea Hernán Acosta Mejía, al sur de Tegucigalpa, y trasladado a Costa Rica en un avión militar[1]. Ese mismo 28 de junio, el Congreso Nacional celebró una sesión en la cual se dio lectura a una supuesta carta de renuncia del presidente Zelaya[2] por motivos de "erosión política" y salud. Posteriormente, el Congreso adoptó el decreto legislativo 141-0941 mediante el cual ordenó "[s]eparar al ciudadano Manuel Zelaya Rosales del cargo de Presidente" y "[n]ombrar constitucionalmente al ciudadano Roberto Micheletti Bain […] en el cargo de Presidente Constitucional de la República por el tiempo que falte para terminar el período actual"[3]. El presidente Zelaya insistió ante los medios de comunicación en que no había suscrito una carta de renuncia[4]. Este artículo analiza los acontecimientos que resultaron en esta crisis política e institucional, examinando las relaciones cívico-militares, la reacción de la comunidad internacional y las opiniones de los hondureños.

Las Fuerzas Armadas hondureñas justificaron la destitución del presidente Zelaya con el argumento de que el 26 de junio la Corte Suprema de Justicia había ordenado su captura por suponerlo responsable de delitos contra "la forma de gobierno, traición a la patria, abuso de autoridad[5] y usurpación de funciones en perjuicio de la administración pública y el Estado de Honduras"[6].

El gobierno de Roberto Micheletti justificó públicamente su actuación sobre la base de que el presidente Zelaya había violentado la Constitución, mediante el proceso que se conoció como "la cuarta urna", proceso que se inició en noviembre de 2008, cuando el presidente Zelaya hizo pública su intención de convocar a un referéndum para consultar a la ciudadanía acerca de la eventual colocación de una cuarta urna junto a las tres destinadas a las elecciones pre-

sidenciales, legislativas y municipales, en los comicios programados para el 29 de noviembre de 2009. En la cuarta urna la población hondureña se pronunciaría sobre la conveniencia de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución[7]. Sin embargo, el fiscal general solicitó a las autoridades judiciales la suspensión de la consulta, alegando que el objetivo del presidente Zelaya era llamar a una Asamblea Constituyente que modificaría los artículos inmutables de la Constitución. El 27 de mayo, el Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo ordenó suspender la consulta[8]. El 24 de junio, el Congreso Nacional aprobó la "Ley especial que regula el referéndum y el plebiscito"[9], en virtud de la cual se prohibió que dichos mecanismos fueran utilizados 180 días antes o después de elecciones generales[10]. Sin embargo, el presidente Zelaya decidió impulsar la consulta argumentando que no sería vinculante, en tanto no constituía ni plebiscito ni referéndum[11]. Consecuentemente, dio la orden al jefe del Estado Mayor Conjunto, Romeo Vásquez Velásquez, de custodiar las urnas que serían empleadas para la consulta. Cuando el general Vásquez Velázquez se negó a cumplir la orden, el presidente Zelaya ordenó su separación del cargo, el 24 de junio, y ese mismo día aceptó la renuncia del ministro de Defensa, Ángel Edmundo Orellana Mercado[12]. El 25 de junio, el poder ejecutivo publicó en el Diario Oficial *La Gaceta,* el Decreto Ejecutivo número PCM-020-2009, "Encuesta de opinión pública convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente", por medio del cual se dispuso realizar la encuesta de opinión el domingo 28 de junio. El 25 de ese mismo mes, el Tribunal Supremo Electoral declaró ilegal la encuesta y, actuando en forma conjunta con fiscales designados por el fiscal general de la Nación, procedió a decomisar el material relativo a la encuesta, depositándolo en las instalaciones de las Fuerzas Armadas. En esas circunstancias, el presidente Zelaya, acompañado por sus seguidores, retiró el material decomisado y designó a la Policía Nacional y a sus colaboradores para custodiarlo. En horas de la madrugada del 28 de junio, el Ejército procedió a decomisar las urnas y el material relativo a la consulta popular, mientras que el presidente Zelaya era privado de su libertad y trasladado a Costa Rica.

1. Causas del conflicto político en Honduras

Si bien es cierto que la consulta para la llamada "cuarta urna" fue el detonante inmediato de la crisis, cabe señalar que el fondo del conflicto se debe a una disputa entre los poderes del Estado hondureño, sobre todo entre el ejecutivo y el Congreso Nacional, y a divergencias sobre la política social e internacional del presidente Zelaya. Como dice Leticia Salomón en una entrevista, "me atrevería a decir, una figura central en el golpe de Estado fueron los empresarios". Adicionalmente, la analista política dice:

> [E]n la actualidad hay una fusión de intereses muy fuertes: económicos, políticos y mediáticos. Es decir, ya no se trata de hablar de los empresarios por un lado y los políticos por otro, porque hay empresarios liberales y empresarios nacionalistas. Y si nos vamos a las principales figuras políticas en el país, son también empresarios, de tal manera que no podemos separar uno de otro; y el hecho es que cuando son políticos y empresarios, tienen una mayor capacidad para negociar, o una mayor capacidad para influir en las decisiones[13].

El sector empresarial y conservador político en Honduras objetaba las reformas sociales implementadas por el presidente Zelaya, por ejemplo, la del salario mínimo. El 23 de diciembre de 2008, después de un mes de negociaciones infructuosas entre trabajadores y empresarios, el presidente decidió incrementar el salario mínimo mensual en la zona urbana de 3.400 lempiras (178,66 dólares) a 5.500 lempiras (289,02 dólares), un crecimiento de casi 60%[14]. Después del decreto del 23 de diciembre, los empresarios presentaron numerosas apelaciones a la Corte Suprema, basados en la noción de que el incremento salarial violaba sus derechos constitucionales. Otras reformas impulsadas por la administración Zelaya incluyeron la eliminación

del pago escolar obligatorio y la ampliación de varios programas gratuitos de alimentación escolar.

En el área de política exterior, el presidente Zelaya buscaba diversificar las relaciones internacionales desarrollando contrapesos comerciales y geopolíticos en la relación entre Estados Unidos y Honduras. Por ejemplo, el acercamiento comercial hondureño-venezolano comenzó a sustanciarse en diciembre de 2007 con el anuncio del ingreso de Honduras a Petrocaribe[15]. Petrocaribe ofrecía al país productos refinados baratos y con amplias facilidades de pago, mediante financiaciones muy ventajosas e, incluso, fórmulas de trueque mercantil, de manera que Honduras podría abonar una parte importante de la factura del hidrocarburo con productos agrícolas. Las relaciones con Venezuela continuaron profundizándose, y el 25 de agosto de 2008, tras elevar un llamado al pueblo hondureño para que respaldara un "proyecto social de solidaridad entre países de América" que representaba "beneficios para los pobres", declarar superado el modelo neoliberal y subrayar la ubicación de su gobierno en la "centro-izquierda", Zelaya firmó el documento que convertía a Honduras de manera oficial en el sexto miembro de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (Alba), en una ceremonia que contó con la presencia de los presidentes Hugo Chávez (1999-2001; 2001-2007; 2007-), Daniel Ortega (2007-), y Evo Morales (2006-), y del vicepresidente cubano Carlos Lage.

La adhesión de Honduras a la Alba profundizó las divisiones en el seno de la sociedad hondureña. Por un lado, en contra de la iniciativa estaban el Partido Nacional Hondureño, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (Cohep), la Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa (CCIT), la Asociación Nacional de Industriales de Honduras (Andi), la Asociación Hondureña de Maquiladores (AHM), y las principales empresas de comunicación escrita, propietarias de periódicos como *La Prensa*, *El Heraldo* y *La Tribuna*. A favor de la Alba se manifestaron parte del Partido Liberal Hondureño, los pequeños partidos de izquierda y movimientos sindicales y populares como el Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (Cococh). En los meses siguientes, Zelaya fue ahondando con nuevas declaraciones y acciones concretas su nueva línea política de izquierda. El 22 de noviembre de 2008 planteó la celebración, junto con las elecciones generales de 2009, de un plebiscito para decidir una convocatoria a una Asamblea Constituyente en 2010 para reformar la Constitución de 1982.

Los conflictos políticos surgen dentro de un contexto institucional débil y expuesto a numerosas falencias. Aunque todo concepto moderno de la estructuración de las relaciones entre civiles y militares en una democracia descartaría la actuación de los militares hondureños en este caso, no es posible ignorar que la Constitución concede a las Fuerzas Armadas roles y atribuciones amplias, a pesar de reformas importantes hechas en la década de los noventa, que avanzaron en la subordinación civil. La siguiente sección analiza el estado de las relaciones cívico-militares en Honduras.

2. Relaciones cívico-militares[16]

Las Fuerzas Armadas de Honduras surgen como una institución profesional y con poder político en los años cincuenta del siglo XX. Este proceso se institucionalizó en 1954 por medio de una nueva ley constitutiva que le otorga un carácter profesional, la firma de acuerdos bilaterales de ayuda militar con Estados Unidos y la creación del primer batallón de infantería. En 1957, las Fuerzas Armadas obtuvieron autonomía institucional con la creación de la figura del jefe de las Fuerzas Armadas en la Constitución de la República emitida ese año, que le otorga a éste, y no al presidente de la República, el mando directo sobre la tropa. Durante los siguientes treinta años los militares mantuvieron control hegemónico sobre el sistema político y el monopolio en el control de los cuerpos armados.

La transición a la democracia se inició con el proceso que culminó en las elecciones de 1980 para una Asamblea Constituyente y permitió la promulgación de una nueva Constitución, mediante el decreto 11 del 11 de enero de 1982. No obstante, ese proceso estaba dirigido por las Fuerzas Armadas. La nueva constitución les garantizaba autonomía institucional y política. Las órdenes del presidente eran emitidas sólo por conducto del comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, a quien, además, el presidente no tenía la potestad de nombrar o remover del cargo. Esto le correspondía al Congreso, que lo seleccionaba de una terna elaborada por el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas. Como veremos más adelante, las reformas de 1999 alteraron esta situación y le otorgaron al presidente de la República mando directo de las Fuerzas Armadas.

Con la elección de Carlos Roberto Reina como presidente (1994-1998), se inició un proceso profundo de transformación en las relaciones cívico-militares y una reducción del poder de las fuerzas armadas. En diciembre de 1996, el Congreso ratificó por unanimidad la reforma constitucional mediante la cual las funciones de mantener la seguridad interna y el orden público se transfieren de las fuerzas armadas a las autoridades civiles, estableciendo para ello una Policía Nacional Civil. Otro paso importante fue la redacción y aprobación por el Congreso, el 20 de mayo de 1998, de la nueva ley orgánica de la Policía Nacional Civil, que transformó a las fuerzas de seguridad pública en esta nueva institución.

El presidente Carlos Flores Facussé (1998-2002) continúo la labor realizada por el presidente Reina en la desmilitarización de los poderes públicos y la sumisión de los militares al presidente de la República. El 18 de septiembre de 1998, el Congreso aprobó las reformas constitucionales que convirtieron al jefe del Estado en el comandante en jefe de las fuerzas armadas, con la facultad de nombrar a un civil como Ministro de Defensa.

Los cambios constitucionales ratificados en enero de 1999 introdujeron reformas sustanciales en los artículos relacionados con las fuerzas armadas. Principalmente, el artículo 205, en sus numerales 10, 15 y 24, y también los artículos 274, 277 a 286, 288, 290 y 291. Las modificaciones buscaban suprimir de la Constitución la figura de comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. De acuerdo con la reforma, el presidente de la República ejerce el mando directo de estas en su carácter de comandante general y conforme a la Constitución y la ley constitutiva del instituto castrense. Las órdenes que imparta el presidente deberán acatarse y ser ejecutadas con apego a los principios de legalidad, disciplina y profesionalismo militar. Se establece que el secretario de estado en el despacho de defensa nacional (Ministro de Defensa) será nombrado y separado libremente del cargo por el presidente de la República, y que lo mismo sucederá con el jefe del Estado Mayor Conjunto del instituto armado, quien será seleccionado de la junta de comandantes según lo establecido por el escalafón de oficiales y la ley constitutiva.

La reforma constitucional le asignó nuevos roles a las fuerzas armadas, tales como la participación en misiones de paz en el exterior, apoyo logístico y asesoramiento técnico, de comunicaciones y de transporte en la lucha contra el narcotráfico. Además, colaborarán con personal y medios para hacer frente a los desastres naturales y situaciones de emergencia que afecten a las personas y los bienes, y cooperarán con las demás instituciones de seguridad del Estado para combatir el terrorismo, el tráfico de armas y el crimen organizado.

En el artículo 272 se establece que las fuerzas armadas son una entidad profesional, apolítica, obediente y no deliberante, que está bajo el mando de su comandante general, el presidente de la República. Claro que dicho artículo enmarca la obediencia al presidente: “Se constituyen para defender la integridad territorial y la soberanía de la República, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, los principios de libre sufragio y la

alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República". Además de esas funciones, el mismo artículo manda a que el ejército contribuya en "la custodia, transporte y vigilancia de los materiales electorales y demás aspectos de la seguridad del proceso" electoral, bajo la dirección del Tribunal Supremo Electoral. Por lo mencionado anteriormente, en la situación que se presentó durante 2009, las Fuerzas Armadas quedan en una disyuntiva muy difícil, pues se puede aducir que en lo relacionado al sufragio electoral y en las circunstancias donde el Tribunal Supremo Electoral haya divulgado ordenes invalidando una consulta electoral y cuando el presidente de la República ordene a las Fuerzas Armadas "custodiar" las urnas, éstas estarían contradiciendo la Constitución si obedecen al presidente, a quien la misma Constitución designa como su "comandante general".

Confusión adicional surge cuando vemos el proceso para nombrar y remover al jefe del Estado Mayor Conjunto. El artículo 279 dice en parte: "No podrá ser jefe del Estado Mayor Conjunto, ningún pariente del presidente de la República o de sus sustitutos legales, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, y *durará en sus funciones tres (3) años*" (*énfasis* del autor). Empero, el artículo 280, como ya se mencionó, establece que el jefe del Estado Mayor Conjunto será "nombrado o removido libremente" por el presidente. De acuerdo con estas circunstancias, cabe preguntar a quién en efecto obedecen las fuerzas armadas. ¿Al Estado? ¿Al presidente? ¿A la Constitución? ¿Al Congreso Nacional? ¿A la Corte Suprema de Justicia? ¿A ellas mismas? Por ejemplo, en una entrevista publicada por el periódico digital *El Faro*, el coronel Herbeth Bayardo Inestroza aduce que desde abril de 2009 las fuerzas armadas se habían preocupado porque "El señor presidente estaba utilizando a la fuerza armada como una herramienta política; y el hecho de llegar por el voto a la presidencia no le da derecho a delinquir". Bayardo dice que:

> El problema se da cuando él [presidente Zelaya] da esa orden ilegal de emplear las fuerzas armadas para apoyar el proceso de la encuesta. El 27 de abril nos reunimos con el señor presidente. El 26, en la tarde, le presenté al jefe del Estado Mayor Conjunto una opinión que concluía que jurídica, ética y moralmente no era posible proporcionar apoyo porque el artículo 272 nos da un papel de garantes de la Constitución, de la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia. Y nosotros como soldados no estamos subordinados a una persona, sino al cargo, a la ley.

Cuestionado sobre la inconstitucionalidad de sacar al presidente Zelaya fuera del territorio nacional, el coronel Bayardo pregunta, "¿Qué era más beneficioso, sacar a este señor de Honduras o presentarlo al Ministerio Público y que una turba asaltara y quemara y destruyera, y que nosotros tuviéramos que disparar?"[17]. Por lo tanto, las fuerzas armadas justifican el golpe de estado bajo el concepto de defender los intereses nacionales, el imperio de la ley y las vidas de los hondureños. No hay duda de que las fuerzas armadas de una nación deben proteger esos ideales; el problema surge cuando diversos poderes civiles legalmente constituidos se enfrascan en una lucha política cuya dirección es una creciente confrontación. En esas circunstancias, las fuerzas armadas o se abstienen de intervenir, con sus propias consecuencias, o actúan como la fuerza mediadora y, en consecuencia, debilitan el control civil y la democracia.

3. Reacción de la comunidad internacional

La adopción de la Carta Democrática Interamericana por parte de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 11 de septiembre de 2001 no sólo ratificó el compromiso de los Estados de las Américas con la democracia, sino que también estableció mecanismos de acción ante situaciones que pudieran atentar contra esa forma de gobierno. En efecto, el artículo 20 de la Carta estipula que en caso de que en un Estado miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado

miembro o el secretario general de la Organización podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que se estimen convenientes. Según el artículo 21 de esa normativa internacional, cuando la Asamblea General, convocada a un periodo extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, tomará la decisión de suspender a dicho Estado miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA.

Ante la ruptura del orden democrático, el Consejo Permanente de la OEA convocó a una sesión extraordinaria el 28 de junio y adoptó la resolución 953 (1700/09), "Situación actual en Honduras"[18], resolución en la que se condenó el golpe de Estado y la expulsión del presidente Zelaya del país, se exigió su restitución a la presidencia y se declaró que no se reconocería ningún gobierno surgido de la ruptura institucional. El 30 de junio de 2009 sesionó la Asamblea General Extraordinaria de la OEA. Durante esa sesión, en la que estuvo presente el presidente Zelaya, se discutió y aprobó la resolución AG/RES. 1 (XXXVII-E/09), "Resolución sobre la crisis política en Honduras", mediante la cual se otorgó al gobierno *de facto* un plazo de 72 horas para restituir en el ejercicio del poder al presidente Zelaya, con la advertencia de ser sancionado con la suspensión de su condición de Estado miembro de la OEA[19]. El 4 de julio, una vez vencido el plazo otorgado y sin una respuesta acorde por parte del gobierno de Micheletti, la OEA aprobó la resolución AG/RES.2 (XXXVII-E/09), en la que decidió suspender a Honduras de la organización interamericana.

Después de recibir el apoyo de Estados Unidos, el presidente de Costa Rica, Óscar Arias Sánchez (2006-2010), ofreció constituirse como mediador del conflicto político[20]. Tanto Zelaya como Micheletti manifestaron su anuencia a las conversaciones[21], y el presidente Arias convocó a las partes a una primera reunión en San José el jueves 9 de julio. La primera ronda de negociaciones tuvo lugar los días 9 y 10 de julio y finalizó sin haberse logrado un acuerdo. La segunda ronda se llevó a cabo los días 18 y 19 de julio. En esta reunión el presidente Arias presentó una propuesta para resolver la crisis, que buscaba: 1) el retorno de Zelaya al poder hasta terminar su mandato constitucional el 27 de enero de 2010; 2) la conformación de un gobierno de unidad nacional; 3) el adelanto de las elecciones del 29 de noviembre a la última semana de octubre; 4) la renuncia explícita de Zelaya a convocar la cuarta urna; 5) el traslado del comando del ejército al Tribunal Supremo Electoral un mes antes de las elecciones; 6) la declaración de una amnistía general; y 7) la integración de una comisión de verificación para vigilar el cumplimiento de los acuerdos. El presidente Zelaya aprobó el contenido de la propuesta y declaró estar de acuerdo "siempre y cuando todos los poderes del Estado estén integrados en el nuevo gobierno"[22]. Los representantes del gobierno *de facto* rechazaron la propuesta, considerando que era inaceptable la restitución de Zelaya al poder[23]. Luego de conocer la postura de ambas partes, el presidente Arias solicitó un plazo de 72 horas para reconducir el diálogo, con el fin de superar las diferencias, y el 22 de julio hizo público el denominado "Acuerdo de San José"[24]. En última instancia, la delegación del presidente Zelaya rechazó la propuesta reformada pues sostenían que el calendario de actividades no era viable, porque tendría que ser revisado por todos los poderes del Estado.

El 21 de septiembre de 2009 Zelaya regresó a Honduras sin el conocimiento de las autoridades del gobierno de Micheletti y se refugió en la embajada de Brasil en Tegucigalpa. El 26 de septiembre, el gobierno publicó el decreto ejecutivo PCM-M-016-2009 por el cual se suspendieron por 45 días las garantías constitucionales relacionadas con la libertad personal, la libertad de asociación y de reunión, el derecho de circulación y la libertad de expresión, y estableció que las fuerzas armadas participarían en operativos "para mantener el orden y la seguridad de la República".

Tras una nueva ronda de conversaciones con el apoyo de la OEA y Estados Unidos, Zelaya y Micheletti firmaron un acuerdo el 30 de octubre de 2009. Basado en gran parte en el "Acuerdo de San José", el "Acuerdo Tegucigalpa-San José" buscaba: 1) la formación de un gobierno de unidad nacional y reconciliación; 2) la renuncia a cualquier intento de reformar las disposiciones no modificables de la Constitución hondureña; 3) un reconocimiento de las elecciones de noviembre bajo observación internacional; 4) el traspaso de la vigilancia de las fuerzas armadas (que tradicionalmente ayudan en la logística electoral) al Tribunal Supremo Electoral un mes antes de las elecciones; 5) un voto en el Congreso Nacional –teniendo en cuenta la opinión de la Corte Suprema de Justicia– sobre la restitución de Zelaya a la presidencia; 6) la creación de una comisión de verificación para garantizar la aplicación del acuerdo, y una comisión de la verdad para investigar los hechos antes, durante y después del 28 de junio; y 7) el reconocimiento internacional de Honduras y la eliminación de todas las sanciones contra el país. El acuerdo estableció también un calendario para su aplicación: la transferencia del acuerdo al Congreso para considerar el resarcimiento de Zelaya debía ocurrir el 30 de octubre del 2009, la comisión de verificación se constituiría el 2 de noviembre, el gobierno de unidad nacional debía hacerse cargo el 5 de noviembre, y la formación de la comisión de la verdad estaba programada para la primera mitad de 2010[25].

A pesar de las proclamaciones de algunos miembros de la comunidad internacional de que el acuerdo marcó el final de la crisis política en Honduras[26], en el país poco cambió a raíz del mismo. El gobierno de unidad nacional nunca se formó, el Congreso Nacional no discutió la restitución de Zelaya hasta el 2 de diciembre de 2009 y cuando lo hizo el voto fue negativo. Como resultado de la posición del Congreso, Zelaya y sus seguidores boicotearon las elecciones presidenciales.

Otros actores internacionales también condenaron el golpe e impusieron sanciones contra Honduras. El 24 de julio de 2009, la Unión Europea hizo un llamado a las partes para alcanzar una rápida solución a la crisis y abstenerse de acciones que pudieran degenerar en mayores tensiones y violencia, y reiteró "la importancia de la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho en Honduras", así como su disposición a "contribuir a la restauración del orden constitucional y de un proceso democrático"[27].

El 29 de julio, el Sistema de la Integración Centroamericana (Sica) emitió una declaración sobre "medidas políticas inmediatas a ser tomadas ante la situación en Honduras"[28]. El mismo día, el Consejo Presidencial Extraordinario de la Alba condenó el golpe de Estado en Honduras. Adicionalmente, el 6 de noviembre, en el marco de dos cumbres celebradas en Montego Bay (Jamaica), los países del Grupo de Río y cancilleres latinoamericanos y del Caribe reclamaron la restitución inmediata del presidente Zelaya y el cumplimento del Acuerdo "Tegucigalpa-San José"[29].

Estados Unidos desempeñó un papel importante durante la crisis. Siendo el mayor y más importante socio comercial, político y estratégico de Honduras, la actuación de la administración del presidente Barack Obama (2009-) sería decisiva para la resolución del conflicto. Se sabe que meses antes de la destitución del presidente Zelaya, la embajada estadounidense en Tegucigalpa y funcionarios de ese país venían trabajando para que el conflicto de poderes se resolviera pacíficamente. El mismo Zelaya dijo unos días después del golpe que dos o tres días antes la embajada de Estados Unidos había intervenido con las fuerzas armadas para evitar que se diera el golpe a raíz de la destitución del jefe del Estado Mayor, general Vázquez Velásquez, el 24 de junio de 2009. Sin embargo, está claro también que para Estados Unidos la política de Zelaya amenazaba importantes intereses económicos y geopolíticos y que, por lo tanto, era necesario buscar la forma de socavar el proyecto zelayista, preferiblemente sin alterar el orden constitucional en Honduras. La creciente crispación política y su desenlace institucional

en el golpe de estado del 28 de junio sorprendió a Estado Unidos y dejó a la administración Obama en una situación difícil, especialmente cuando su preocupación en materia de política exterior eran los conflictos en el Medio Oriente, Iraq y Afganistán.

El presidente Obama expresó inicialmente su profunda preocupación y pidió respeto a las normas democráticas[30]. Después, el gobierno estadounidense condenó los eventos en forma más enérgica, declarando ilegal el golpe y afirmando que Estados Unidos consideraba a Zelaya como el presidente legítimo de Honduras[31]. En los días posteriores a la destitución del presidente Zelaya, el Comando Sur minimizó la cooperación con los militares hondureños; el Departamento de Estado suspendió algunas ayudas no humanitarias; la embajada de Estados Unidos proporcionó refugio a la familia de Zelaya; y funcionarios de ese país se reunieron con él en Washington[32]. Estados Unidos también apoyó la mediación del presidente Óscar Arias, invitando tanto a Zelaya como a Micheletti a aceptar la propuesta del "Acuerdo de San José". Como medidas de presión, el Departamento de Estado revocó los visados de miembros y simpatizantes del gobierno de Micheletti, suspendió servicios consulares de no-emergencia y de no-inmigrante en su embajada en Tegucigalpa y anunció que no reconocería los resultados de las elecciones generales de noviembre de 2009 a menos que la situación cambiara[33].

En septiembre de 2009, Estados Unidos suspendió 32'700.000 dólares en ayuda financiera a Honduras, que habían sido consignados para ese año fiscal. Unos 10,3 millones de dólares estaban destinados a asistencia de seguridad. Otros 11,4 millones a los programas de desarrollo económico y social administrados por el gobierno de Honduras, incluyendo fondos para actividades contra las pandillas, la creación de capacidad comercial y la ayuda a pequeños agricultores. Los 11 millones restantes estaban destinados a dos proyectos de transporte, y era todo lo que quedaba de los 215 millones de dólares del programa de la Cuenta del Milenio que Honduras había firmado en 2005. Sin embargo, el país recibió 42,5 millones de dólares por concepto de ayuda exterior de Estados Unidos en el año fiscal 2009, que preveía asistencia directa al pueblo hondureño. La ayuda incluía fondos para educación, salud y promoción de la democracia[34]. El gobierno estadounidense habría tenido la obligación legal de suspender aun más ayuda si el derrocamiento de Zelaya hubiera sido declarado un "golpe militar". Aun cuando Estados Unidos nunca hizo esa declaración, no obstante suspendió la ayuda que habría sido obligado a interrumpir si hubiera realizado la declaración.

Tras la firma del "Acuerdo de Tegucigalpa-San José" a finales de octubre de 2009, Estados Unidos anunció que apoyaría las elecciones del 29 de noviembre. Aunque el acuerdo comenzó a derrumbarse casi inmediatamente, Estados Unidos siguió instando a su cumplimiento. Funcionarios del gobierno estadounidense anunciaron que su país apoyaría las elecciones hondureñas a pesar del incumplimiento del Acuerdo, puesto que éstas representaban "un paso significativo en el retorno del orden democrático y constitucional en Honduras"[35]. Después de las elecciones, Estados Unidos felicitó al pueblo hondureño por el "ejercicio pacífico de sus derechos democráticos a elegir a sus dirigentes"; sin embargo, señaló que una "labor importante" quedaba por hacer para poner fin a la crisis política[36]. El Departamento de Estado instó luego a las autoridades hondureñas a aplicar las disposiciones restantes del "Acuerdo Tegucigalpa-San José", incluyendo la decisión del Congreso Nacional sobre la restitución de Zelaya, la creación de un gobierno de unidad nacional y la formación de una comisión de la verdad. A pesar de que funcionarios estadounidenses expresaron su decepción por la votación del Congreso Nacional en contra de la restitución de Zelaya, así como la negativa de Roberto Micheletti a renunciar en favor de un gobierno de unidad nacional, su país apoyó al gobierno del presidente Porfirio Lobo, electo en los comicios del 29 de noviembre, y ha instado a la comunidad internacional a reconocer la viabilidad de las elecciones y al nuevo gobierno hondureño.

Analistas y comentaristas han criticado la política de Estados Unidos por no ser lo suficientemente fuerte en contra del golpe, por no imponer mayores sanciones contra el gobierno de Roberto Micheletti y por haber reconocido la viabilidad de las elecciones del 29 de noviembre y haber apoyado a la administración del presidente Lobo. Algunos argumentan que arriesgó sus relaciones bilaterales con países como Brasil por defender sectores de la derecha radical en Honduras y en su propio territorio. Sin embargo, ese análisis se basa en una lectura errónea de los intereses que reivindicaba Estados Unidos en la región. Por un lado, la administración Obama deseaba fortalecer los mecanismos multilaterales, y al principio apoyó las medidas de la OEA. Sin embargo, ante la aparente postura intransigente del secretario general de la Organización, Jose Miguel Insulza, frente la crisis, la presión política en el Congreso estadounidense a favor de Micheletti y la solidaridad entre los sectores conservadores en Honduras, la administración Obama busco tener un papel más neutral que le permitiera preservar sus opciones en caso de que la solución preferida, el restablecimiento del orden constitucional sin que Zelaya pudiera implementar su proyecto, no fuera viable. En última instancia, Estados Unidos obtuvo el segundo objetivo, el fracaso inmediato del proyecto zelayista, bajo circunstancias relativamente favorables en términos de que se dieron las elecciones del 29 de noviembre y su candidato preferido, Porfirio *Pepe* Lobo ganó. El cálculo de la administración Obama es que las críticas continentales ante la supuesta debilidad estadounidense para "defender" la democracia darán paso a la realidad económica y geopolítica de la importancia de las relaciones con Estados Unidos, y que pocos países de la región pondrán en peligro esas relaciones por defender al depuesto presidente hondureño.

4. La búsqueda del reconocimiento internacional

Una de las metas principales del nuevo gobierno del presidente Porfirio Lobo ha sido el restablecimiento de las relaciones internacionales y el reconocimiento de la legitimidad de su mandato. Del Partido Nacional, Lobo ganó las elecciones del 29 de noviembre con 56,5% de los votos, contra el 38% recibido por Elvin Santos, candidato del Partido Liberal. A pesar de ciertas anomalías en el conteo de los votos y en la estimación de los niveles de participación electoral, la victoria de Porfirio Lobo fue certificada por el Tribunal Supremo Electoral y aceptada por sus contrincantes en las elecciones. La comunidad internacional se vio dividida ante los resultados de las elecciones. Países como Estados Unidos, Panamá y Perú avalaron las elecciones y reconocieron al nuevo presidente. Otros como Brasil, Venezuela y Nicaragua denunciaron los resultados y promovieron el rechazo del nuevo gobierno. Aun otros, como Chile y los países centroamericanos, tomaron una postura neutral ante los resultados, reivindicando el restablecimiento del orden constitucional y dándole tiempo al nuevo gobierno de implementar una política de reconciliación nacional.

Aun cuando la toma de posesión de Porfirio Lobo careció de respaldo internacional, con la presencia de solo tres presidentes: Ricardo Martinelli, de Panamá (2009-), Leonel Fernández, de República Dominicana (2008-), y Ma Ying-jeou, de Taiwán (2008-), en cuatro meses en el poder la nueva administración consiguió que Honduras rompiera el aislamiento internacional al que estaba sometida y que la mayoría de los gobiernos de la región reconocieran al nuevo ejecutivo o estuvieran a punto de hacerlo. La OEA se plantea reincorporar a Honduras, y en la Cumbre de Río en Cancún el tema hondureño se soslayó para evitar nuevas tensiones regionales. El presidente Lobo ha buscado la normalización de la situación interna para romper el aislamiento internacional, y puso en vigencia un decreto de amnistía, aprobado por el Congreso,

para que las personas implicadas en el golpe de Estado contra el presidente Zelaya se acojan a él. El Banco Mundial ha restablecido los créditos de ayuda que habían sido congelados tras el golpe. Asimismo, la Unión Europea reinició las negociaciones con Centroamérica para la firma de un tratado de libro comercio (TLC). Las conversaciones, en las que se ha incluido a Honduras, se habían interrumpido tras el golpe contra Zelaya.

En el caso de la OEA existen tres posturas que dividen a los países de la región. Primero, países como Guatemala, Costa Rica y Panamá abogan por la reincorporación de Honduras en el organismo interamericano[37]. Segundo están los países como Brasil que apoyan la reintegración de Honduras pero con condiciones; en el caso de Brasil la vuelta al país de Manuel Zelaya. Tercero, países como Venezuela, que arremeten contra la OEA por no haber logrado el regreso de Zelaya al poder y por considerar ahora la reintegración del país centroamericano.

Las relaciones con algunos de los países que más apoyaban a Zelaya han avanzado en la vía de la reconciliación, como es el caso de Nicaragua. El 9 de abril de 2010, los presidentes Daniel Ortega y Porfirio Lobo acordaron "trabajar por la normalización" de las relaciones políticas y diplomáticas en la región y crear las condiciones para la reintegración de Honduras al Sistema de la Integración Centroamericana. El presidente Ortega dijo que la reintegración de Honduras a la comunidad internacional ha comenzado y "el primer paso tiene que ser en la región centroamericana"[38]. La presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla (2010-), también ha expresado su apoyo a la reincorporación de Honduras al sistema de integración y a la OEA. En abril de 2010, Chinchilla visitó Honduras para respaldar los esfuerzos del presidente Lobo por restablecer los vínculos diplomáticos y comerciales con el resto de Centroamérica[39].

5. Reacción de los hondureños ante la crisis política

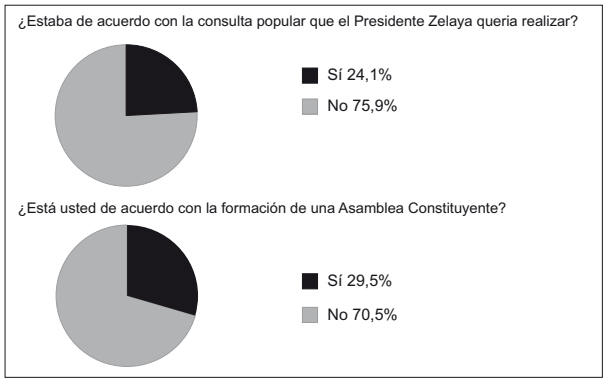
En esta sección se analizan las opiniones de los hondureños ante los eventos examinados aquí. Los datos que se presentan provienen de una encuesta nacional realizada en marzo de 2010 como parte del proyecto Barómetro de las Américas[40]. Las conclusiones de la encuesta son que los hondureños rechazan las reformas iniciadas por el presidente Zelaya, pero también la manera en la cual fue destituido.

El gráfico 1 demuestra una oposición relativamente amplia a la consulta popular y a la Asamblea Constituyente, las dos iniciativas principales que impulsaba el presidente Zelaya. En ambos casos, más de 70% de hondureños encuestados dicen no estar de acuerdo.

En el gráfico 2 observamos que casi 75% de los entrevistados rechazaba la posibilidad de permitir la reelección presidencial[41]. Sin embargo, en el gráfico 3 es posible observar que la mayoría de hondureños (61%) pensaba que la destitución de Zelaya fue un golpe de estado[42].

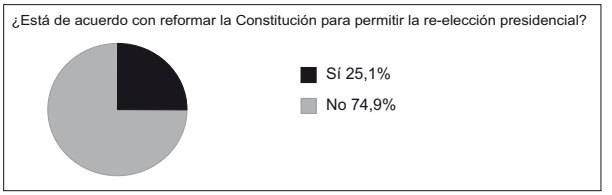
En el gráfico 4, por su parte, vemos que mayorías similares están en desacuerdo con la destitución del presidente y su expulsión del país: 68,3% expresaba oposición a la destitución y 72,7% al envío al exilio.

Gráfico 1. Apoyo a la consulta popular y a la Asamblea Constituyente



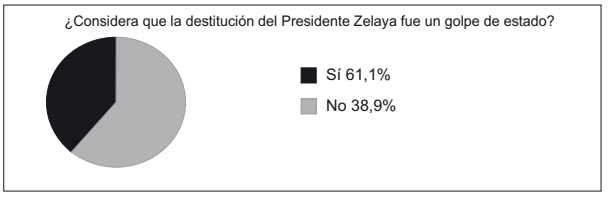
Fuente: LAPOP, Barómetro de las Américas.

Gráfico 2. Apoyo a la reelección presidencial



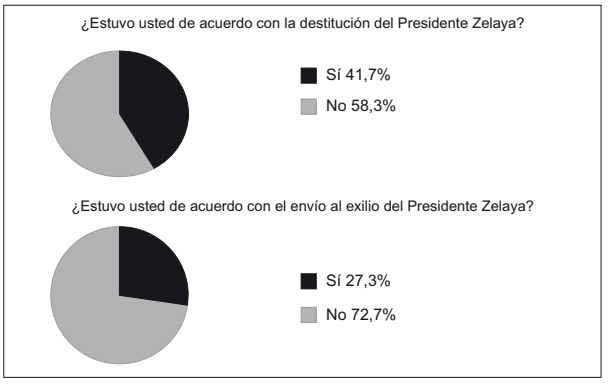
Fuente: LAPOP, Barómetro de las Américas.

Gráfico 3. La destitución del presidente Zelaya fue un golpe de estado



Fuente: LAPOP, Barómetro de las Américas.

Gráfico 4. Apoyo a la destitución y exilio del presidente Zelaya



Fuente: LAPOP, Barómetro de las Américas.

Los resultados de la encuesta del Barómetro de las Américas muestran una población que puede discernir entre el apoyo u oposición a un proyecto político particular y el mantenimiento del orden constitucional. Cabe señalar, por supuesto, que estos datos reflejan opiniones después de la crisis, influenciadas, ciertamente, por su desenlace. Sin embargo, la forma en que se hicieron las preguntas, el minucioso proceso metodológico de la encuesta y la trayectoria y reputación internacional del Barómetro de las Américas nos deben dar confianza en que estamos midiendo opiniones válidas[43].

6. Conclusión

La destitución del presidente Manuel Zelaya Rosales, el 28 de junio de 2009, reabre heridas en la región latinoamericana que muchos pensaban estaban cerradas. El golpe de Estado como modalidad para mediar conflictos políticos se pensaba un fantasma del pasado. Esto a pesar de los acontecimientos en países como Bolivia, Venezuela, Ecuador, Guatemala y otros, donde los militares han ejercido o han intentado ejercer poder para remediar conflictos políticos; y aun cuando todos sabemos que en gran parte del continente las fuerzas armadas retienen una fuerte cuota de poder, particularmente por el proceso de *securitización* de los problemas sociales y la proliferación de roles en sus manos. El golpe de estado y su evidente éxito a pesar de la condena y sanciones internacionales, deja al continente, y sobre todo a la subregión centroamericana, en una disyuntiva muy peligrosa para la democracia.

La debilidad de los mecanismos institucionales –en Honduras y en otros países del continente– para mediar eficazmente conflictos políticos es uno de los grandes problemas que afligen a la región. Aun cuando el sistema interamericano haya respondido, mayoritariamente, en forma enérgica ante la crisis de Honduras, no podemos olvidar que ese mismo sistema no pudo (o no quiso) intervenir para mediar en el conflicto antes de su desborde institucional. La situación en Honduras deja claro la imperante necesidad de establecer mecanismos de diplomacia preventiva que puedan hacerle frente a las amenazas institucionales antes que ocurra una ruptura.

En el caso del sistema político hondureño, hemos visto que su Constitución en vez de ser instrumento para resolver conflictos, es causa de la profundización de los mismos. Podemos mencionar un número amplio de falencias. Por

ejemplo, no contiene procedimientos claros para el enjuiciamiento del presidente y no establece mecanismos suficientes para procesar los delitos políticos bajo estricto apego al debido proceso; impone tropiezos para su adecuada reforma; desvirtúa los poderes del Estado en el sentido de otorgarle potestades al Congreso Nacional por encima del ejecutivo, lo que dificulta la elaboración e implementación de políticas públicas, como, por ejemplo, el presupuesto nacional; y le otorga a las fuerzas armadas roles que permiten (e incluso incentivan) su actuación mediadora y, por tanto, su injerencia en la política nacional. Todo esto implica una debilidad institucional inherente, cuyos resultados hemos visto plasmados en los eventos ocurridos desde principios de 2009 y que culminaron en el golpe de estado del 28 de junio.

La crisis política abierta por el golpe militar en Honduras revivió a la OEA, pero expuso también las debilidades de un organismo atado de manos por las divisiones entre sus miembros. La OEA, que en el pasado hizo la vista gorda ante otros golpes en América Latina, condenó esta vez sin titubeos el derrocamiento de Zelaya y suspendió a Honduras para aislar al gobierno *de facto*. Pero a la hora de buscar una solución y superar la crisis mostró debilidades que son básicamente un reflejo del desorden en el paisaje político en América Latina. Para bien o para mal, la "resolución" del conflicto refleja más las maniobras del gobierno de Estados Unidos que la actuación de la OEA como institución de mediación multilateral. El sistema de integración centroamericano tuvo un papel muy secundario, y sólo el presidente Arias, de Costa Rica, principalmente por el empuje estadounidense y por el deseo de repetir el rol de los años ochenta, desempeñó un papel relativamente importante. Para Estados Unidos la resolución, aunque causa preocupación entre países importantes como Brasil, resguarda sus intereses económicos y geopolíticos en la subregión y debilita, por lo menos a corto plazo, las aspiraciones del bloque de la Alba en Centroamérica.

Finalmente, la crisis ha dejado heridas muy profundas en la sociedad hondureña, que no serán sanadas a corto plazo. Estas heridas van mucho más allá del asunto de la cuarta urna, la Asamblea Constituyente o la reelección del presidente. Se reflejan en un país que es el segundo más pobre de la región, con índices de desigualdad altos, con un sistema político bipartidista que no puede y no está construido para representar bien los intereses de sectores importantes de la sociedad hondureña, sobre todo de los más necesitados, y con una estructura institucional que en vez de proporcionar los elementos para la mediación de conflictos, los agudiza. El futuro de Honduras dependerá de los esfuerzos que haga el nuevo gobierno para establecer un consenso ante las reformas necesarias en el ámbito político, pero sobre todo económico y social. Adicionalmente, la implementación de una amnistía general y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad son iniciativas importantes para lograr la reconciliación nacional. También será importante reevaluar los roles y misiones de las fuerzas armadas y su relaciones con los demás poderes del Estado. De estos cambios depende el futuro de la democracia en este pequeño país centroamericano. De no darse así, es de temer que la posibilidad de un *déjà vu* con una ruptura aun más aguda y repercusiones más graves para el continente, se pudiera dar en futuro no muy lejano.

Bibliografía

Pérez, Orlando J. (2002). Sistematización del proyecto "Apoyo al programa de reforma y modernización de las Fuerzas Armadas de Honduras para garantizar la gobernabilidad democrática y el poder civil, HON/01/007". Acuerdo de Servicios Especiales # 325/2002, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 14 de octubre.

Ruhl, Mark J. (1996). "Redefining Civil-Military Relations in Honduras". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. 38 (Spring).

Salomón, Leticia (1999). *Las relaciones civiles-militares en Honduras: balance y perspectiva*, Cedoh-Asdi, Tegucigalpa.

———. (1999a). "Las relaciones civiles-militares en el proceso hondureño de construcción democrática". En Rut Diamint (editora), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires.

———. (1997). "Las relaciones cívico-militares en Honduras". En Kevin Casas Zamora (editor), *Relaciones cívico-militares comparadas: entendiendo los mecanismos de control civil en pequeñas democracias (América Latina)*, Fundación Arias, San José.

———. (1993). *Policías y militares en Honduras*, Cedoh, Tegucigalpa.

Notas

1 "Mel llega a Costa Rica", *La Tribuna*, 28 de junio de 2009; "Tensión en Honduras", *BBC mundo*, 28 de junio de 2009; "Manuel Zelaya: aún estoy en ropa de dormir", *El País* (España), 28 de junio de 2009.

2 "Congreso destituye a Zelaya", *La Tribuna*, 29 de junio de 2009; "Congreso separa a Zelaya y nombra a Micheletti como nuevo presidente de Honduras", *La Prensa* (Nicaragua), 28 de junio de 2009.

3 Decreto del Congreso Nacional 141, del 28 de junio de 2009, artículos 1º.b) y 2º.

4 "Zelaya niega haber renunciado", *BBC mundo*, 29 de junio de 2009.

5 El artículo 2º de la Constitución de Honduras establece: "La soberanía corresponde al pueblo del cual emanan todos los poderes del Estado que se ejercen por representación. La suplantación de la soberanía popular y la usurpación de los poderes constituidos se tipifican como delitos de traición a la Patria. La responsabilidad en estos casos es imprescriptible y podrá ser deducida de oficio o a petición de cualquier ciudadano". El artículo 328, numeral 3 del Código penal de Honduras estipula: "Delinquen contra la forma de gobierno y serán sancionados con reclusión de seis (6) a doce (12) años, quienes ejecutaren actos directamente encaminados a conseguir por la fuerza, o fuera de las vías legales: 3. Despojar en todo o en parte al Congreso Nacional, al poder ejecutivo o a la Corte Suprema de Justicia, de las prerrogativas y facultades que les atribuye la Constitución".

6 El artículo 349 del Código penal establece: "Será castigado con reclusión de tres (3) a seis (6) años e inhabilitación especial por el doble del tiempo que dure la reclusión el funcionario o empleado público que: 1. Se niegue a dar el debido cumplimiento a órdenes, sentencias, providencias, resoluciones, acuerdos o decretos dictados por las autoridades judiciales o administrativas dentro de los límites de sus respectivas competencias y con las formalidades legales". Finalmente, el artículo 354 estipula: "El funcionario o empleado público que usurpe funciones propias de otro cargo será sancionado con reclusión de dos (2) a cinco (5) años, más multa de cinco mil (L 5.000) a diez mil (L10.000) lempiras e inhabilitación especial por el doble del tiempo que dure la reclusión".

7 El 23 de marzo, el poder ejecutivo, mediante el decreto ejecutivo PCM 05-2009, convocó a una consulta popular en lugar de un referéndum, para que la ciudadanía votara si estaba de acuerdo con la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.

8 "Juzgado de Letras suspende encuesta de junio", *El Heraldo*, 27 de abril de 2009.

9 "Congreso frena la reelección", *BBC*, 24 de junio de 2009; "El Legislativo ratifica plebiscito y referéndum", *La Prensa*, 24 de junio de 2009.

10 Artículo 16 de la ley especial que regula el referéndum y el plebiscito.

11 Declaraciones del secretario privado de la presidencia, Enrique Reina, a la agencia de noticias EFE: "Zelaya insiste en consulta para reformar la Constitución", *Prensa Libre* (Costa Rica), 24 de junio de 2009. El artículo 5º, párrafo 2º de la Constitución de Honduras establece: "A efecto de fortalecer y hacer funcionar la democracia participativa se instituyen como mecanismos de consulta a los ciudadanos el referéndum y el plebiscito para asuntos de importancia fundamental en la vida nacional. Una ley especial aprobada por dos (2/3) terceras partes de la totalidad de los diputados del Congreso Nacional determinará los procedimientos, requisitos y demás aspectos necesarios para el ejercicio de las consultas populares". El último párrafo de ese artículo establece: "No serán objeto de referéndum o plebiscito los proyectos orientados a reformar el artículo 374 de esta Constitución. Asimismo, no podrán utilizarse las referidas consultas para asuntos relacionados con cuestiones tributarias, crédito público, amnistías, moneda nacional, presupuestos, tratados y convenciones internacionales y conquistas sociales".

12 "Destituyen a jefe del Estado Mayor y renuncia el ministro de Defensa", *La Tribuna*, 25 de junio de 2009.

13 "Leticia Salomón: La oposición nacional al golpe de Estado se convierte en fuerza social", véase www.voselsoberano.com, miércoles, 16 de septiembre de 2009.

14 "Elevan a L.5.500 el salario mínimo en Honduras", *El Heraldo*, 24 de diciembre de 2008.

15 Iniciativa subregional perteneciente a Petroamérica, puesta en marcha por el presidente Chávez en 2005 y de la que formaban parte, además de Venezuela,

Cuba, la República Dominicana, Nicaragua, Haití y casi todos los países anglófonos del Caricom.

16 Esta sección hace uso extenso de varios documentos: Pérez (2002); Ruhl (1996: 33-66); Salomón (1999, 1999a, 1997, 1993).

17 Carlos Dada y José Luis Sanz, "Cometimos un delito al sacar a Zelaya, pero había que hacerlo", *El Faro*, 2 de julio de 2009, http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20090629/noticias16_20090629.asp

18 OEA, Consejo Permanente, resolución 953 (1700/09) de 28 de junio de 2009. Disponible en http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res953.asp

19 OEA, Asamblea General Extraordinaria, resolución AG/RES 1 (XXXVII-E/09) de 30 de junio de 2009. Disponible en http://www.oas.org/CONSEJO/SP/AG/37SGA.asp#docs

20 "Arias se ofrece como mediador en conflicto político hondureño", *La Tribuna*, 6 de julio de 2009.

21 "Zelaya acepta mediación de Arias", *El Tiempo*, 7 de julio de 2009; "Honduras: aceptan mediación", *BBC mundo*, 7 de julio de 2009; "Micheletti acepta mediación de Arias", *La Tribuna*, 7 de julio de 2009; "Arias mediará en conflicto hondureño si acepta Zelaya", *La Nación* (Costa Rica), 7 de julio de 2009.

22 "Zelaya acepta propuesta de Arias, Micheletti no", *La Tribuna*, 18 de julio de 2009; "Zelaya acepta encabezar un gobierno de concentración como propone Arias", *El País* (España), 19 de julio de 2009.

23 "Lo siento mucho, responde canciller ante propuesta de restituir a Zelaya en el poder", *El Heraldo*, 18 de junio de 2009; "Gobierno de Micheletti rechaza acuerdo inmediato para reinstalar a Zelaya", *La Tribuna*, 18 de julio de 2009.

24 "Arias presentó el *Acuerdo de San José* para buscar reconciliación en Honduras", *La Nación*, 22 de julio de 2009; "Arias propone que Mel regrese el viernes", *La Prensa*, 22 de julio de 2009.

25 "El próximo jueves debe estar formado el gobierno de unidad", *El Tiempo* (Honduras), 30 de octubre de 2009.

26 Jordi Zamora, "Fin de crisis en Honduras, un espaldarazo a la política multilateral de EEUU", *Agence France Presse*, October 30, 2009; "La comunidad internacional celebra el acuerdo alcanzado en Honduras", *Agence France Presse*, October 30, 2009.

27 Unión Europea, Comunicado de Prensa 12255/09. Disponible en: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PESC/09/84&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en

28 Entre las medidas acordadas por esa organización se encuentran las siguientes: 1) instruir a los directores de los países Sica ante el Banco Centroamericano de Integración Económica la suspensión inmediata de todos los préstamos y desembolsos a Honduras; 2) suspender todo tipo de reuniones con el "gobierno golpista" en Honduras; 3) vedar la participación de representantes no acreditados por el presidente Zelaya a reuniones del Sica; 4) apoyar la resolución de la OEA sobre Honduras de fecha 28 de junio de 2009 y solicitar una reunión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para que "emita una resolución condenatoria y adopte las medidas coercitivas que correspondan"; y 5) tomar medidas necesarias en contra del gobierno *de facto* en Honduras, hasta tanto no se restablezca al presidente Zelaya en sus funciones. Documento disponible en: http://www.sica.int/busqueda/Reuniones.aspx?IDItem=37551&IDCat=21&IdEnt=1&Idm=1&IdmStyle=1

29 "Grupo de Río y cancilleres de LA reclaman la restitución de Zelaya", *El Tiempo*, 10 de noviembre de 2009.

30 White House, Office of the Press Secretary, "Statement from President on the situation in Honduras". June 28, 2009.

31 "Senior Administration Officials Hold State Department Background Briefing via Teleconference on Honduras", *CQ Newsmaker Transcripts*, June 28, 2009.

32 U. S. Department of State, Office of the Spokesman, "U. S. Assistance to Honduras", July 7, 2009; "State Department Regular News Briefing", *CQ Newsmaker Transcripts*, July 6, 2009; Secretary of State Hillary Rodham Clinton, "Remarks at the Top of the Daily Press Briefing", U. S. Department of State, July 7, 2009.

33 U. S. Department of State, Office of the Spokesman, "Revocation of Diplomatic Visas", July 28, 2009; U. S. Department of State, Office of the Spokesman, "Temporary Suspension of Non-Immigrant Visa Services in Honduras", August 25, 2009; U. S. Department of State, Office of the Spokesman, "Termination of Assistance and other Measures Affecting the De Facto Regime in Honduras", September 3, 2009; "Senior State Department Officials Hold Background News Teleconference on Honduras", *CQ Newsmaker Transcripts*, September 3, 2009.

34 U. S. Agency for International Development, "Congressional Notification #7", December 18, 2009; U. S. Department of State, Executive Budget Summary, Function 150 and Other International Programs, FY2011.

35 Secretario Adjunto de Estado Arturo Valenzuela, "Briefing on the Honduran Elections", U. S. Department of State, 30 de noviembre de 2009.

36 Ian Kelly, "Honduran Election", U. S. Department of State, 29 de noviembre de 2009.

37 "Honduras debe volver a la OEA: Ricardo Martinelli", *El Heraldo*, 13 de enero de 2010.

38 "Primer acercamiento Nicaragua-Honduras tras golpe de Estado", *El financiero en línea*, 9 de abril de 2009.

39 "Presidenta electa de Costa Rica reitera apoyo a Lobo", *La Prensa*, 12 de abril de 2010.

40 El Barómetro de las Américas en un proyecto dirigido por Mitchell A. Seligson, de la Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos, y representa un esfuerzo para medir los valores democráticos en el hemisferio occidental. La encuesta de Honduras para el 2010 entrevistó a 1.596 hondureños mayores de 18 años en todo el territorio nacional, entre el 6 y 26 de marzo de 2010, con una muestra multietápica, estratificada y por conglomerados, con un margen de error de +/- 2,5%. Para mayor información sobre el Barómetro de las Américas véase, www.americasbarometer.org

41 Cabe señalar que el presidente Zelaya negó que su intención fuera permitir la reelección y que esta prohibición forma parte de los "artículos pétreos" de la Constitución de Honduras cuya reforma está prohibida explícitamente.

42 Algunos de los que apoyaron la destitución de Zelaya argumentan que no fue un golpe, pues los militares no tomaron el poder directamente y actuaron en función de una orden de la Corte Suprema de Justicia, y que además Zelaya había violado la constitución. Este analista rechaza esos argumentos y plantea que la destitución de Zelaya constituye un claro golpe de Estado, pues se violaron provisiones de la Constitución, como la prohibición a la extradición, y no se aplicó el debido proceso.

43 Por ejemplo, datos publicados en junio-julio de 2009 reflejaban también oposición a las iniciativas del presidente Zelaya. Es muy probable que dada la relativa impopularidad del presidente al momento de estallar la crisis, la consulta popular para la cuarta urna hubiera fracasado. Es evidente que el presidente Zelaya calculó mal los niveles de apoyo que tenía entre la población y las posibilidades de triunfar ante una oposición unida y capaz de buscar el rompimiento del orden constitucional, aun bajo la presión internacional.

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) y su impacto en la seguridad regional

Francisco Leal Buitrago

América Latina era percibida hace medio siglo como una región homogénea, pese a las notorias diferencias internas entre países y subregiones. En el mundo occidental estaban en boga entonces las teorías del desarrollo y la preocupación central era cómo lograr que los países salieran del subdesarrollo. Con el liderazgo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en la región se postulaba que el fenómeno del subdesarrollo era paralelo y coetáneo al del desarrollo, como consecuencia de la relación subordinada que había tenido con este último. También, que el subdesarrollo había llevado a configurar una región relativamente homogénea con problemas similares. Además de esta visión de unidad, una percepción optimista sobre el futuro de América Latina era compartida tanto por sectores del establecimiento –frente a las posibilidades de desarrollo–, como por grupos radicales, que veían a la región como abanderada de la revolución en el tercer mundo.

Luego de esos tiempos de idealismos optimistas vinieron las dictaduras adscritas a la doctrina de seguridad nacional, la llamada redemocratización de América Latina, el final de la guerra fría y el despertar del sueño de la seguridad perpetua por parte de los países centrales tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Y ahora, al finalizar la primera década del siglo XXI, esa relativa homogeneidad desapareció en la región[1].

Sin embargo, la denominación genérica de América Latina se mantiene como referente. Y esta unidad geográfica nominal se justifica al mirar su historia. Además de características sociales y culturales similares, las posibilidades de hacer comparaciones en la región provienen de un pasado común de relaciones hacia afuera. Al menos en el último medio siglo ese pasado común se construyó en función de las relaciones con Estados Unidos. A este entronque externo se agregan los impactos de la globalización, las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI), la finalización de la guerra fría y las nuevas concepciones de seguridad.

En este contexto, es posible identificar aspectos y problemas compartidos en América Latina, pero siempre habrá diferencias significativas entre los países y entre las subregiones, además de que los frecuentes cambios en los procesos políticos y en las relaciones interna-

cionales dificultan las generalizaciones. Esta visión sirve para afirmar que es difícil el tratamiento de problemas comunes en América Latina, en sus subregiones y en sus países, y que las generalizaciones suponen riesgos. Y en ello el problema de la seguridad no es la excepción.

Dentro de este contexto y con el fin de entender el impacto de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) en la seguridad regional, es necesario mostrar los cambios que llevaron a la creación y el desarrollo de esta organización. Para esto, además de esta introducción, el trabajo se divide en cuatro partes: 1) cambios derivados de la finalización de la guerra fría; 2) proceso de creación de la Alba; 3) impacto de esta organización en la seguridad regional; y 4) conclusiones.

1. Cambios derivados de la finalización de la guerra fría

En los años ochenta, la guerra como medio de resolución de conflictos entre las potencias se hizo obsoleta, en contraposición con su proliferación en el mundo subdesarrollado. Ante el conflicto en Centroamérica, Estados Unidos creó una nueva modalidad de tratamiento. La *guerra de baja intensidad* fue la nueva forma de intervención militar que emergió cuando la doctrina de seguridad nacional iniciaba su decadencia[2].

La potencia intentó recuperar las relaciones militares bilaterales basadas en intereses de seguridad compartidos. Pero luego de la guerra de las Malvinas, en 1982, las instituciones castrenses de América Latina buscaron su propia definición estratégica.

La crisis del modelo de desarrollo económico latinoamericano y el declive de la tutela militar de Estados Unidos durante los años ochenta facilitaron el proceso de desmilitarización de los gobiernos. Con el llamado proceso de redemocratización en la región salieron a la luz pública los desmanes de los militares. Este proceso acabó en gran medida con las prácticas de gobierno derivadas de la doctrina de seguridad nacional. Al finalizar la década, el inicio de solución de la crisis centroamericana completó el nuevo panorama regional, al mismo tiempo que la crisis de la Unión Soviética, el derrumbe del comunismo y el fin de la guerra fría dejaban sin vigencia política a esa doctrina, aun cuando su inercia ideológica subsistió en las instituciones castrenses.

Con la finalización de la guerra fría se confirmó la tendencia de configuración de un nuevo ordenamiento internacional y una nueva etapa de globalización. La seguridad nacional –engendrada en Estados Unidos como parte de la guerra fría– entró en declive y América Latina perdió valor estratégico debido a la escasez de recursos básicos para los países industrializados, al desempeño económico deficiente y a la inestabilidad política. Surgieron entonces modelos alternativos de seguridad que no requirieron de la tutela de Estados Unidos en el continente. El Estado dejó de ser el objeto central de la seguridad y fue reemplazado por diversas entidades, como comunidades de países y regiones, la sociedad, la ciudadanía o las personas. Seguridad regional, seguridad comunitaria, seguridad cooperativa, seguridad democrática, seguridad ciudadana y seguridad humana son ejemplos de la diversidad de adjetivos que buscan sustituir a la ambigua identidad de la seguridad nacional. Además, la amenaza principal de la seguridad nacional, que son los Estados rivales y el comunismo, fue sustituida por múltiples amenazas, la mayoría de ellas trasnacionales y difusas, como el narcotráfico, el contrabando de armas y el terrorismo. Sin embargo, en las consideraciones nacionales e internacionales persiste el predominio militar. Además, los nuevos conflictos políticos y sociales tienden a verse como amenazas que requieren tratamiento militar. Es lo que se conoce como *securitización* (véase, Leal Buitrago, 2002, cap. 6: 193-232).

Esta situación cambió luego del 11 de septiembre de 2001, ya que Estados Unidos le declaró una guerra universal al terrorismo –la más difusa de las nuevas amenazas– y proclamó la

doctrina del *ataque preventivo*. La concepción de seguridad nacional se revalorizó, con variaciones. Los Estados recuperaron gran parte de su preeminencia y la seguridad tendió de manera operativa a centrarse nuevamente en ellos. Estados Unidos buscó implantar su nueva doctrina sobre la base de coaliciones flexibles a partir de la invasión a Irak (Tokatlian, 2006: 16) sin que en América Latina se vieran efectos importantes. El fracaso de los objetivos de esta invasión y el desprestigio internacional del gobierno de George W. Bush (2001-2005; 2005-2009) en Estados Unidos abrieron espacios para iniciativas latinoamericanas en materia de seguridad. Pero los cambios políticos frecuentes en los países no han permitido que se consoliden las iniciativas vigentes, e incluso las que provienen de antiguas experiencias de integración, cuya fragilidad se ha evidenciado[3].

Actualmente, en la región hay diversas organizaciones con implicaciones en asuntos de seguridad, casi todas creadas luego de finalizada la guerra fría. Su proliferación refleja el afán de marcar distancia con la hegemonía estadounidense que floreció en la región. La mayoría de ellas se apoya formalmente en objetivos comerciales –en algunos casos de integración–, pero con motivaciones cada vez más políticas. Buena parte son frágiles y se superponen con los tratados de libre comercio (TLC) con tendencia bilateral. Además, su centro de operaciones ha sido América del Sur, con ramificaciones en Centroamérica y el Caribe. México se desdibujó a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan), y la crisis frente al narcotráfico que lo agobia en especial en los últimos años. Sobre esta base, se mencionan las organizaciones de la región que guardan relación con la seguridad.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN), conformada actualmente por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, proviene del Pacto Andino de los años sesenta del siglo pasado. Sus objetivos de integración incluyen jurisdicción en asuntos de seguridad. La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Otca), creada en 1995, integra a los ocho países que hacen parte en la cuenca amazónica (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana, Perú, Surinam y Venezuela) y en asuntos de seguridad tiene que ver con las amenazas al medio ambiente. La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSAN), acordada en 2004, con la convergencia de Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), la CAN y Chile, buscó hacerle contrapeso a la hegemonía de Estados Unidos en el continente. La Alternativa Bolivariana para América Latina (Alba), puesta en marcha en 2004[4], tuvo el mismo objetivo de contrapeso a Estados Unidos que la CSAN, pero desde una perspectiva más radical y bajo el liderazgo de Venezuela. La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), creada en 2007 por iniciativa de Brasil, fue sucesora de la CSAN debido a su relativo fracaso. La integran los doce países de América del Sur y es más un mecanismo de coordinación política que no afecta la autonomía de los países y las entidades comerciales y de integración (Leal Buitrago, 2008)[5].

Por su parte, la inquietud de los gobiernos de izquierda de concretar una organización continental independiente de Estados Unidos ha sido recurrente, aunque se ha quedado en acuerdos de buena voluntad. Al respecto, la última reunión fue la Cumbre de Cancún, celebrada en febrero de 2010 e identificada como Cumbre de la unidad, pues reunió a la XXI Cumbre del Grupo de Río y a la segunda Cumbre sobre integración y desarrollo. En esta reunión se planteó la creación de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe, sobre la base del principio del multilateralismo. Para concretarla se acordó una reunión de los representantes de los países que firmaron la propuesta de crear esta Comunidad, en Caracas, a mediados de 2010, con la esperanza de que la nueva organización entre en funcionamiento en 2011[6].

En la región hay otras entidades que no se relacionan con la seguridad, aun cuando en algunas situaciones han servido de excusa para conformar o proyectar organismos ligados a este problema. Entre ellas están la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Iirsa) y el Sistema Suramericano de

Integración, que abarca Mercosur, Otca, CAN, Iirsa y Unasur. Este sistema de integración se articula con organismos como la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (Sela), y la Corporación Andina de Fomento (CAF) (Bouzas et al., 2008).

2. Proceso de creación de la Alba

El factor político ideológico ha sido el gran activador de los cambios regionales ya mencionados –así como de unos cuantos de otro orden–, dentro del caldo de cultivo que significa la precariedad de la democracia en buena parte de los países de la región, en medio de alteraciones en la economía mundial y una globalización mediada por una larga transición que busca el acomodo de un nuevo orden internacional. La declinación paulatina de la hegemonía continental de Estados Unidos y de su influencia económica global, frente a la emergencia de poderes regionales, como China, India y Brasil, y cierta recuperación de la vocería de Rusia como potencia, han facilitado cambios en América Latina, como el surgimiento y desarrollo de la Alba. Pero para entender este surgimiento y desarrollo, y apreciar el impacto que tiene en la seguridad regional, es necesario ubicarlo en el contexto contemporáneo que lo rodea.

La región andina ha experimentado la mayor convulsión en América Latina en las últimas décadas. El antecedente principal de esta situación es el conflicto armado interno colombiano, herencia de una larga historia nacional de violencia y de complejidades sociales. El narcotráfico fue el detonador que disparó en los años ochenta este conflicto y la injerencia de Estados Unidos lo proyectó como factor de inseguridad en la región, a partir de la aprobación, en 1999, del Plan Colombia. A este hecho se sumaron la larga inestabilidad política de Ecuador y Bolivia –menguada luego por los actuales gobiernos de Rafael Correa (2007-2009; 2009-) y Evo Morales (2006-2010; 2010-), respectivamente–, y la dictadura de Alberto Fujimori en Perú (1990-1995; 1995-2000) en la última década del siglo pasado. No obstante, Venezuela ha sido el animador principal de esta convulsión (Leal Buitrago, 2008).

La relativamente larga transición de la democracia liberal en Venezuela –tierra fértil para el caudillismo–, entre 1958 y 1999, culminó con el triunfo de Hugo Chávez en 1999, como resultado de la crisis de los partidos políticos y la corrupción oficial. En el curso de una década, el efecto dinámico del nuevo gobierno cambió la fisonomía de ese país y tuvo efectos importantes en su entorno internacional.

El presidente Chávez cambió la Constitución y salió airoso de un golpe de Estado en abril de 2002 y de un paro petrolero-empresarial a finales de ese año. En 2005, mediante la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional (FAN), creó la Reserva Militar y Movilización Nacional, y la Guardia Territorial, dos componentes adicionales (¿pueblo en armas?) a la FAN (Ejército, Armada, Aviación y Guardia Nacional). Chávez ha ganado numerosas elecciones y consolidado un poder que controla las principales instituciones del Estado. Su poco claro proyecto político busca afirmar lo que él llama 'revolución bolivariana' o 'socialismo del siglo XXI', para proyectarlo en la región mediante el Movimiento Continental Bolivariano, que se apoya en un régimen autoritario que dividió políticamente a Venezuela (San Juan, 2008).

Desde el inicio de su mandato ha sido frecuente el apoyo del presidente Chávez a gobiernos de izquierda en el continente, además de su complacencia con grupos rebeldes en la región andina. Sus críticas veladas a la política de Estados Unidos en los primeros años de gobierno se tornaron abiertas y desafiantes, y su relación estrecha con Cuba ha exasperado más a ese país. El ascenso inusitado de los precios internacionales del petróleo le permitió consolidarse económica y políticamente en el poder y hablar con mayor firmeza y convencimiento, pese a problemas económicos internos como la inflación y a mayores índices de inseguridad.

La disminución relativa de los precios del petróleo, el manejo deficiente de la economía, la persistencia de la inseguridad y la crisis energética surgida en los últimos meses de 2009 han afectado el apoyo a Chávez en la opinión pública venezolana. Pero lo que ha despertado más preocupación dentro y fuera del país, en particular durante el último año, ha sido la compra de armas –a partir de 2005– a España, China e Irán, pero, sobre todo, a Rusia (Leal Buitrago, 2008; Hirst, 2008)[7].

El presidente Chávez ha buscado convertirse en líder regional mediante diversas jugadas políticas que no siempre le han salido bien. Entre ellas se cuentan la búsqueda del ingreso de Venezuela al Mercosur, proceso que ha demorado más de la cuenta debido al retardo en ser aprobado en los congresos de los países miembros, lo que lo ha mantenido en condición de Estado asociado, al igual que Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Como preámbulo a esa jugada, Chávez criticó la negociación bilateral del TLC de Colombia y Perú con Estados Unidos, al punto de retirar a Venezuela de la CAN, en 2006. Trató además de competir con Brasil en liderazgo regional, pero el presidente Lula (2003-2007; 2007-) lo puso en su lugar de manera diplomática mediante iniciativas regionales.

Sin duda, la mayor confrontación de Chávez ha sido con Colombia. Su temprana posición de neutralidad frente al conflicto armado interno colombiano, la condescendencia con las guerrillas y la pugnacidad con los paramilitares, todo esto alimentado con el torpe manejo diplomático del gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010), provocaron numerosos incidentes y conflictos, con altibajos en las relaciones entre los dos países. Su desenlace fue el distanciamiento agresivo de Venezuela en los dos últimos años. Este desenlace, creciente y sostenido, comenzó con el apoyo del presidente Chávez al gobierno ecuatoriano por el bombardeo colombiano al campamento del segundo al mando de las Farc en territorio fronterizo en Ecuador, en 2008. El problema se agravó más tarde con la falta de claridad del gobierno colombiano en el acuerdo firmado con Estados Unidos para que este país usara al menos siete bases militares en Colombia[8]. Este hecho provocó numerosas críticas, en especial en Brasil, Chile, Argentina y los países de la Alba. Pero Chávez ha sido reiterativo en ellas y considera ese acuerdo como una amenaza para la seguridad de Venezuela, ya que lo define como la cabeza de puente para una eventual invasión del *imperio* a este país. Incluso, llegó a llamar a los militares y al pueblo venezolano a prepararse para una guerra con Colombia. La ruptura unilateral del comercio con Colombia ha sido uno de los corolarios del problema, junto con la justificación de la compra masiva de armas convencionales para su defensa, además de la alianza que busca con Rusia e Irán, y con países poco afectos a Estados Unidos[9].

Desde el inicio de este ya largo ambiente conflictivo, sumado a la estrecha relación de Venezuela con Cuba, al apoyo económico del gobierno del presidente Chávez a ciertos gobiernos de izquierda de la región y a la confluencia de ellos mismos en sus críticas a Estados Unidos, surgió la propuesta venezolana de crear la Alternativa Bolivariana para las Américas, en 2001, en reunión con los países del Caribe. Esta propuesta se concretó entre Cuba y Venezuela, en 2004. En cumbres posteriores de la Alba fueron sumándosele los países que la componen. En 2006 Bolivia, en 2007 Nicaragua, en 2008 Dominica y Honduras y en 2009 Ecuador, San Vicente y Granadinas, y Antigua y Barbuda. En este último año el nombre inicial se le cambió por Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América, al cual se le agregó Tratado de Comercio de los Pueblos, con lo que la sigla actual es Alba-TCP[10].

A mediados de 2009, al año siguiente de ingresar Honduras a la Alba, ocurrió el golpe de Estado que depuso al presidente Manuel Zelaya (2006-2009). Este confuso y prolongado episodio, en el que Brasil desempeñó un papel poco decoroso y la Organización de los Estados Americanos (OEA) y Estados Unidos no supieron administrar bien el problema, culminó a comienzos de 2010 con las elecciones presidenciales constitucionales

y el retiro definitivo de Honduras de la Alba. Seis meses antes, con el rechazo vehemente del golpe por parte de los países del Alba, esta organización había anunciado la suspensión por tiempo indefinido de Honduras como uno de sus miembros[11].

Contraria a la tendencia de agrupación entre vecinos de diversas organizaciones de países, la Alba muestra una dispersión geográfica, explicada sólo por la afinidad ideológica de los gobiernos y, en particular, por su agresivo rechazo a la menguada hegemonía continental de Estados Unidos. Antigua y Barbuda, Dominica, San Vicente y las Granadinas hacen parte de las Antillas menores, al oriente del Caribe, en las que, en el otro extremo, está Cuba. Nicaragua y la excluida Honduras son los países más pobres de América Central. Venezuela, la voz cantante de la Alba, se ubica en territorio continental de Suramérica, al sur de las Antillas menores, situación que le da el carácter mixto de país caribe, andino, de la Orinoquia y de la Amazonia. Finalmente, Ecuador y Bolivia, en América del Sur, sin ser limítrofes, son naciones andinas, aunque el primero tiene anclajes en el Pacífico y la Amazonia, y el segundo valles extensos al occidente. Pero además de esta dispersión geográfica, el tamaño de los países de esta agrupación política es muy desigual. Desde los países de las Antillas menores, con áreas que fluctuan alrededor de los 500 kilómetros cuadrados, y Cuba, con poco más de 100.000, al igual que Nicaragua, se pasa por Ecuador, que se acerca a los 300.000 kilómetros cuadrados, hasta llegar a Venezuela, con poco menos de un millón, y Bolivia que sobrepasa esta cifra, pero que es uno de los países más pobres de la Alba. Los actuales ocho países que integran la organización suman poco más de dos millones y medio de kilómetros cuadrados y 69 millones y medio de habitantes.

3. Implicaciones para la seguridad regional

El eco principal de las reiteradas voces del presidente Chávez en contra de Estados Unidos y Colombia se ha producido, como es apenas natural, en los países de la Alba, estimulados por los petrodólares de Venezuela y las pretensiones de liderazgo continental de su presidente, en especial en Cuba, Nicaragua, Bolivia y, en menor grado, en Ecuador, desde cuando su gobierno decidió iniciar la distensión en las relaciones bilaterales con Colombia en los últimos meses de 2009. En noviembre de 2009, Venezuela pasó de las amenazas a Colombia a los hechos, ya que la Guardia Nacional derribó dos puentes peatonales al norte de la frontera con Colombia, construidos por las comunidades como comunicación local entre los dos países. Anteriormente, habían ocurrido asesinatos de colombianos en territorio venezolano fronterizo, los cuales el gobierno venezolano se ha negado a investigar. El gobierno colombiano reaccionó denunciando esas amenazas y agresiones ante la ineficaz OEA y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que difícilmente responderá. De hecho, en diciembre de 2009, el gobierno de Venezuela actuó de igual manera: llevó al Consejo de Seguridad su queja de que el conflicto armado colombiano constituye una seria amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

En los primeros meses de 2010, el presidente Chávez incrementó sus acciones en contra de Colombia, a la par con la profundización de la crisis energética en Venezuela. El blanco han sido muchos colombianos visitantes y residentes en este país, al extremo de acusarlos de sabotajes para justificar los *apagones* –derivados de la crisis energética– y de espionaje a favor del gobierno colombiano. Tras la detención en cárceles de varios de ellos, el gobierno colombiano inició en abril una ofensiva diplomática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y envió una nota de protesta al gobierno de Venezuela. Y enseguida el mismo gobierno emitió un documento poco diplomático de advertencia para viajeros sobre los riesgos que se corren al visitar a Venezuela, el cual fue respondido con agresividad por Chávez[12].

Aun cuando Brasil no forma parte de la Alba, su condición de potencia regional en ascenso,

haber tenido la iniciativa de crear la CSAN y luego la Unasur, y tener como presidente a un líder de izquierda con alta popularidad, las decisiones oficiales que tome en materia internacional influyan en los países de la Alba. La actitud de Brasil frente a los episodios del conflicto entre Venezuela y Colombia no ha sido del agrado del gobierno colombiano, al no haber servido de mediador de las diferencias binacionales, como era su expectativa. Sin embargo, aunque un tanto frías, las relaciones han continuado. Inclusive, Brasil sirvió de mediador en la liberación, en marzo y abril de 2010, de militares secuestrados por las Farc.

En medio de esta situación, Brasil firmó, en abril de 2010, un acuerdo de cooperación militar con Estados Unidos, que aun cuando está lejos del alcance de los compromisos establecidos en el acuerdo de Colombia con este país (iniciativa secreta colombiana, uso de numerosas bases, presencia de militares y *cooperantes* en el territorio nacional e inmunidad para este personal), fue visto como un alivio para el gobierno colombiano[13]. Habiendo sido Brasil uno de los críticos del acuerdo entre Colombia y Estados Unidos, el gobierno colombiano y algunos medios percibieron que el nuevo acuerdo era un *amortiguador* de la condición nacional de *víctima* por las críticas recibidas, incluidas las de los países de la Alba que han sido estimuladas por el presidente Chávez. El hecho es que el acuerdo de Estados Unidos con Brasil, luego de más de treinta años de haberse firmado el anterior, se suma al fortalecimiento de lazos militares de esa potencia con Perú, Chile y, por supuesto, con Colombia. Este hecho afecta de manera negativa al Alba e, incluso, a Unasur[14].

Esta presentación de las ya largas tensiones entre Venezuela y Colombia, y su reciente agudización, muestra el uso del recurso de agresión verbal respaldada con hechos por parte del presidente Chávez, en particular durante el último año, como ayuda para sortear el delicado problema político interno que tiene debido a la crisis energética, la inseguridad y la polarización de la población frente a las elecciones para la Asamblea Nacional, en septiembre de 2010. También sirve para señalar que el problema del impacto de la Alba en la seguridad regional radica, en esencia, en la posición adoptada por el gobierno venezolano y sus pretensiones de liderazgo en la región. Esta situación pesa mucho más que lo que ocurre con el resto de países que componen esta organización. Sin embargo, es natural que el apoyo que presten los países miembros a Venezuela fortalezca sus actuaciones oficiales, sobre todo al tener en cuenta el peso individual que tiene cada país en las decisiones de organismos regionales como la OEA. No obstante, conviene mencionar algunos aspectos de la Alba que se relacionan también con las implicaciones que tiene esta organización en la seguridad regional.

Aunque numeroso, el bloque de países miembros del Alba tiene relativamente poca significación económica, pues, excepto Venezuela, son Estados débiles, además de que su comercio entre sí es escaso. En este sentido, la adopción del sucre como moneda común, a partir de 2010, como acordaron en reunión del año anterior, tiene más significación política que importancia económica. En el caso del bloqueo comercial formal a Colombia –ya que, aun cuando bastante limitado, el contrabando entre las dos naciones continúa operando– tiene tal vez más impacto económico en Venezuela, pese a que el costo mayor de mercancías importadas de países diferentes a Colombia se disminuye para el consumidor mediante subsidios oficiales del gobierno venezolano. Por otra parte, el *sánduche* en el que parecía iba a quedar Colombia por este este bloqueo, dada la tentativa de parte del gobierno ecuatoriano de replicarlo, y la posición geográfica de Colombia entre los dos países, con largas y dinámicas fronteras entre sí, no pudo implementarse dada la debilidad de la economía ecuatoriana y sus problemas internos. Este cambio se manifestó en 2009, mediante el comienzo de solución de la ruptura de relaciones entre los dos países con la reanudación de tímidas y fluctuantes relaciones diplomáticas, militares y policiales.

Los demás países de la Alba tienen escasa importancia económica[15]. En este sentido, muestran poca incidencia política y reducidas

implicaciones en la seguridad de la región. Sin embargo, Cuba y Nicaragua presentan algunos matices al respecto. Cuba mantiene un peso político relativamente importante, derivado de la larga permanencia de su gobierno socialista, la cercanía geográfica con Estados Unidos y las reiteradas diferencias con este país[16]. Pero una vez finalizada la guerra fría esta relevancia declinó paulatinamente, sin que desapareciera del todo. Al dejar de ser el satélite solitario en la región de un bloque comunista ya extinguido, abandonó las pocas tareas que le quedaban de entrenamiento y apoyo de movimientos insurgentes en otros países. Desde entonces, ha mantenido relaciones cordiales con los países de la región. Incluso, como en el caso de Colombia, ha ofrecido su colaboración para limar diferencias con gobiernos afectos a su régimen, como ha ocurrido con Venezuela.

Por su parte, la situación de Nicaragua reviste una importancia relativa para la seguridad en la región, debido al litigio fronterizo que mantiene con Colombia con respecto al archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y sus numerosos cayos. Por razón de la soberanía que Colombia ejerce sobre este archipiélago, su mar territorial en el Caribe es inmenso y con numerosas fronteras nacionales. Para el presidente Chávez este litigio es potencialmente estratégico, en términos de un eventual aprovechamiento político por la pertenencia de Nicaragua a la Alba y la subordinación que ha mostrado su gobierno con el de Venezuela. Los países de la Alba apoyan la posición de reclamación del archipiélago por parte de Nicaragua, y tenderían a respaldar a Venezuela en una eventual intromisión en el litigio que ahora está en manos de la Corte Internacional de La Haya para su estudio y decisión.

4. Conclusiones

El debilitamiento de la hegemonía ejercida por Estados Unidos en el continente, la emergencia económica y política de potencias medias regionales en el mundo, entre las que se cuenta Brasil, y la prolongada transición hacia un nuevo orden internacional, entre otros factores, han posibilitado que los países de la región tomen sus decisiones de manera más autónoma. Por otra parte, la debilidad de los regímenes de democracia liberal en la región, la iniquidad social en muchas de sus sociedades y el surgimiento de gobiernos de izquierda han reubicado alianzas y alineamientos entre los gobiernos. Esta situación ha debilitado antiguas organizaciones supranacionales, como la OEA y la CAN, y ha facilitado la creación de otras varias bajo iniciativas que combinan capacidades y liderazgos políticos y económicos. Pero el común denominador de esta situación en la región es la ausencia de liderazgos y visiones estratégicas sostenidas, rubricada por la desconfianza entre los gobiernos y la dificultad de desarrollar mecanismos e instancias de integración no sólo económica sino política.

Las nuevas organizaciones han sido conformadas con objetivos políticos de los gobiernos miembros, que con alguna frecuencia sobrepasan intereses económicos de sus países. La consecuencia de esta tendencia ha sido la fragmentación de la región en bloques de países que se identifican con nombres de organismos con objetivos formales diferentes, pero que entre sus miembros cuentan países que pertenecen al mismo tiempo a distintas organizaciones. Aunque América del Sur ha sido el eje de este proceso, su proyección alcanza el Caribe y América Central. Este es el caso de la Alba.

Esta fragmentación regional, estimulada por identidades y diferencias ideológicas, ha provocado tensiones entre países, con efectos sobre la seguridad nacional y regional. Pero, al mismo tiempo, la superposición de países en distintas organizaciones ha servido para amortiguar las amenazas derivadas de tales diferencias y de las tensiones causadas, al tiempo que los matices ideológicos, sobre todo dentro de la misma tendencia, han ayudado a este efecto de amortiguación. En ello se destaca la ideología de izquierda de los gobiernos de la Alba y los matices que presenta esta ideología en otros gobiernos de la región, como los de Brasil, Chile hasta hace poco y Uruguay.

La situación general de la Alba es muy particular con respecto a otras organizaciones debido a varios factores: la dispersión geográfica de sus miembros, la heterogeneidad de su tamaño y de su importancia económica, la radicalización ideológica de izquierda y el liderazgo de Venezuela, que sobresale por su tamaño y su potencial económico, además de las pretensiones de expansión regional que tiene su presidente. En este contexto, su impacto en la seguridad regional es relativamente pequeño. Su agregado de países es visible en la medida en que Venezuela haga sentir su palabra –sobre todo la de su presidente– en foros, situaciones de conflicto y en provocar tensiones internacionales.

El mayor impacto de la Alba para la seguridad ha sido causado por Venezuela – secundado por el resto de sus países miembros– con respecto a Colombia, mediante agresiones verbales que se han ido concretando en términos comerciales y de persecución a ciudadanos y visitantes colombianos en ese país. La larga tradición de relaciones estrechas de Colombia con Estados Unidos y la limitada visión diplomática del gobierno de Álvaro Uribe en Colombia sirviendo de estímulo para estos comportamientos. Las coincidencias iniciales del actual gobierno de Ecuador con tales prevenciones hacia Colombia han disminuido, con lo cual esa amenaza se ha debilitado relativamente. Sin embargo, el gobierno del presidente Correa ha mostrado oscilaciones de acuerdo con conveniencias políticas.

Pero, a pesar de lo planteado, la relativa carrera armamentista emprendida desde 2005 por el gobierno venezolano y los acuerdos con Rusia e Irán han prevenido a la comunidad internacional sobre las implicaciones de esta situación para la seguridad de la región. La percepción de distensión política con América Latina que se derivó del cambio de gobierno en Estados Unidos disminuyó poco las prevenciones hacia Venezuela. Incluso, estas han aumentado a medida que se ha profundizado el autoritarismo oficial y la polarización interna venezolanas, no obstante el debilitamiento que han experimentado las pretensiones expansionistas del presidente Chávez en la región a causa de salidas políticas inoportunas y algunos cambios políticos en América Latina.

El impacto de la Alba en la seguridad regional hacia el futuro depende más de factores externos que internos, aunque la manera como Chávez administre a corto y mediano plazo la situación económica y las tensiones en su país –además de los resultados de las elecciones de septiembre de 2010– influirán en su capacidad de liderazgo en ese mecanismo.

En el contexto externo, Brasil es quizás el país que más puede influir en ese problema, en la medida en que logre consolidar un liderazgo regional, debilitado un tanto por sus veleidades de potencia extraregional que han generado contradicciones en la región. El gobierno que resulte elegido próximamente tendrá mucho que ver en esta situación. También influirá el desempeño del gobierno de Obama (2009-) frente a las trabas internas que han tenido sus propuestas políticas y su atención a las relaciones con América Latina. Algo tendrá que ver también el nuevo gobierno elegido en Colombia y la manera como administre las relaciones internacionales, que fueron mal atendidas por parte del presidente Álvaro Uribe. Naturalmente que hay factores adicionales a los mencionados que pueden influir en el impacto de la Alba en la seguridad regional, pero son de menor importancia que los señalados o poco predecibles en las circunstancias actuales.

Bibliografía

Bouzas, Roberto, Pedro da Motta y Sandra Ríos (2008). "Crisis y perspectiva de la integración en América del Sur". En Ricardo Lagos (compilador), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires.

Hirst, Mónica (2008). "Seguridad en América del Sur. La dimensión regional de sus desafíos políticos". En Ricardo Lagos (compilador), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires.

Leal Buitrago, Francisco (2008). "Una mirada a la seguridad en la Región Andina". En Ricardo Lagos (compilador), *América Latina: ¿integración o fragmentación?,* Edhasa, Buenos Aires.

———. (2006). *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*, Planeta, Bogotá.

———. (2002). *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría,* Alfaomega-Universidad de los Andes-Flacso-Sede Ecuador, Bogotá.

Sanjuán, Ana María (2008). "Alcances y desafíos de la política venezolana hacia la región". En Ricardo Lagos (compilador), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires.

Tokatlian, Juan (2006). "La fragilidad institucional de los Estados en América Latina". En José Zepeda Varas (coord. y comp.), *Estados frágiles,* Radio Nederland Wereldomroep, Hilversum.

Notas

1 Juan G. Tokatlian (2006: 7-26) anota al respecto que luego del optimismo vinieron tres décadas perdidas: la de los setenta, década perdida en términos políticos; la de los ochenta, década perdida en términos económicos; y la de los noventa, década perdida en términos sociales.

2 La doctrina de seguridad nacional, producto sudamericano de la guerra fría, ha sido el mayor esfuerzo por militarizar el concepto de seguridad. Al ubicar el componente militar en el centro de la sociedad, trascendiendo las funciones castrenses, se convirtió en la ideología militar contemporánea de mayor impacto político en América Latina. No se circunscribió a las sociedades donde se gestó, sino que afectó a las instituciones castrenses y a las sociedades de la región, aun aquellas en las que no hubo gobiernos militares, como en Venezuela y Colombia. Véase Leal Buitrago (2006, capítulo uno).

3 El mejor ejemplo de esta fragilidad es la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que es la experiencia más antigua de integración en la región y una de las primeras en el mundo.

4 Sus miembros son Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, y Venezuela.

5 Sobre fragmentación regional y organizaciones de integración, véase Bouzas, Da Motta y Ríos, 2008

6 Los intentos de formar una asociación regional separada de la OEA obedecen en buena medida a las dolorosas experiencias de injerencia de Estados Unidos en América Latina durante la guerra fría, incluyendo la promoción y apoyo de dictaduras militares. "La Cumbre de Cancún: ¿Es factible y necesario un nuevo organismo regional sin Estados Unidos y Canadá?", Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, marzo de 2010; Peter Hakim, "La verdadera historia de Cancún", Infolatam, Washington, abril de 2010; Medófilo Medina, "Cancún en serio", en *Razón Pública,* Bogotá, 15 de marzo de 2010.

7 Véase, además, "Los amigos de Chávez", en *El Tiempo* (Bogotá), "Domingo a domingo", 30 de agosto de 2009.

8 En medio de los rumores sobre el eventual acuerdo con Estados Unidos, a fines de agosto de 2009, el presidente Uribe se apresuró a llenar el vacío diplomático mediante una gira relámpago por siete países sudamericanos, con el fin de dar explicaciones a los presidentes. Enseguida, en la reunión de Unasur, los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa colombianos buscaron completar ese vacío con explicaciones adicionales. No obstante, los términos del acuerdo siguieron siendo un secreto oficial, sobre todo en el ambiente nacional, hasta que, a fines de octubre, se firmó el acuerdo en Bogotá, entre el embajador de Estados Unidos en Colombia y el ministro de Relaciones Exteriores.

9 *Semana* y *Cambio,* segundo semestre de 2009 y enero a marzo de 2010.

10 http://es.wikipoedia.org/wiki/Alianza_Bolivariana_para_los_Pueblos_de_Nuestra_America_-_Tratado_de_Comercio_de_los_Pueblos#DE_.22ALBA.22_a_.22ALBA_TCP.22

11 *Ibidem*

12 "Dura ofensiva por presos en Venezuela", en *El Tiempo* (Bogotá), 8 de abril de 2010; "Venezuela, destino riesgoso: Gobierno", en *El Tiempo,* 15 de abril de 2010.

13 "El acuerdo de Brasil", en *El Tiempo* (Bogotá), 12 de abril de 2010; "Brasil y E.U. firman acuerdo", en *El Tiempo* (Bogotá), 13 de abril de 2010.

14 "La soledad del Alba", en *El Comercio.com,* Quito, 15 de abril de 2010.

15 La crisis económica mundial iniciada en 2008 golpeó menos a las economías de América Latina que a otras latitudes, incluidos los países desarrollados. No obstante, los países de la Alba, con excepción de Venezuela dado su potencial energético, han reducido su escasa participación en la economía regional.

16 Las presiones ejercidas por Estados Unidos en contra de Cuba en la OEA se han debilitado, al punto que sus países miembros aprobaron en 2009, casi por unanimidad, el ingreso de Cuba a la organización sin que cumpliera con la norma de tener un régimen democrático. Pero fue Cuba la que despreció la supuesta importancia de pertenecer a este organismo continental.

Parte II

La seguridad interna, externa y regional de los países de América Latina y el Caribe

Los escenarios de la defensa y de la seguridad en Argentina a finales de la primera década del siglo XXI

Mariano Ciafardini / José Manuel Ugarte

La defensa y la seguridad deben, al menos en lo que respecta a la República Argentina, tratarse por separado, ya que así son encarados en el ámbito legal y en las estrategias institucionales del país. Esto, en un medio en que la participación pasada de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interior llevó a los trágicos desmanes y desatinos de público conocimiento, que no han sido, por otra parte y lamentablemente, patrimonio exclusivo del proceso político argentino, sino de casi todos los países del área, se transforma en una cuestión de principios. Pero además, ya en términos de eficacia y de resultados deseables como producto de una acertada política pública, consideramos que la no separación de los respectivos ámbitos y de las visiones y acciones del Estado respecto a ambas cuestiones conspira sistemáticamente contra los objetivos que deben plantearse en cada caso, en función del desarrollo democrático de los países y del mejoramiento de la calidad de vida de nuestros pueblos. A las pruebas nos remitimos en cuanto a los magros, cuando no negativos y con altos daños colaterales, resultados obtenidos en aquellos casos en que la presión política interna y externa ha llevado a distintos gobiernos a recurrir en forma casi compulsiva y poco reflexiva a la confusión de estos distintos niveles de la acción estatal.

Esta cuestión atraviesa, también en nuestro caso, el enfoque teórico, de tal modo que aun cuando este es un artículo elaborado en conjunto por aquellos citados como sus autores, lo cierto es que las mismas cuestiones de necesaria separación y, por ende, de especialización que la cuestión requiere, han impuesto el hecho de que uno de estos autores, José Manuel Ugarte, se haya ocupado principalmente de la primera parte del trabajo, referida a las cuestiones de defensa, y Mariano Ciafardini haya trabajado particularmente en la segunda, referida a las cuestiones de seguridad en relación con el fenómeno denominado delincuencia organizada. Ambos desde ya comparten en un todo la visión integral del artículo.

1. Características de la actual política de defensa de Argentina

1. 1 Introducción: visión desde dos puntos de vista diversos

Si quisiéramos caracterizar la política de defensa argentina actual deberíamos señalar que después de un prolongado *impasse* desde las leyes 24.948, de reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998), y 25.520, de inteligencia nacional –sólo roto por la pobre reglamentación de esta última por el decreto 950 de 2002– se han producido importantes avances en la legislación, en la estructura del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas y en la logística de estas últimas, así como en la construcción de confianza y la cooperación en materia de defensa en el ámbito subregional, aspecto que también aporta, como es obvio, a la defensa nacional. Desde estos puntos de vista, se debería calificar a la política de defensa argentina actual como exitosa.

Si optamos en cambio por considerar la política de defensa argentina desde el punto de vista con que lo hace con sobriedad y precisión el Departamento de Defensa estadounidense, conforme al cual, "(…) La misión del Departamento de Defensa es proveer las fuerzas militares necesarias para disuadir la guerra y para proteger la seguridad de nuestro país (…)", deberíamos concluir que el resultado de la política de defensa argentina no es tan halagüeño.

En efecto, el material de guerra de las Fuerzas Armadas argentinas es anticuado y proviene en buena medida de adquisiciones o construcciones de material nuevo hechas tres, cuatro o cinco décadas atrás. Tal circunstancia, además de limitar su eficacia, encarece su mantenimiento. Además, se advierten limitaciones en materia de adiestramiento y mantenimiento de material. El alto porcentaje de gastos en personal respecto del total del presupuesto –que supera el 70%– y la desproporción que existe en el número de oficiales, suboficiales y soldados entre sí y entre determinados grados de oficiales y suboficiales, revelan que la reestructuración está pendiente. Tales circunstancias provienen en buena medida de las limitaciones presupuestarias, a pesar de los progresos en cuanto a la creación e implementación de mecanismos destinados a mejorar la racionalidad y calidad del gasto en defensa, a los que nos referiremos en el curso de este análisis.

En definitiva, se puede afirmar que en el área de defensa la actual administración ha sido fecunda en realizaciones, que, no obstante, han chocado, en lo que a medios materiales se refiere, contra el muro casi infranqueable representado por las limitaciones presupuestarias.

De allí que lo hecho en el área de defensa sea, en su mayoría, aquello que podía realizarse con actividad, creatividad y trabajo, y con muy escasos recursos económicos.

1. 2 Fortalecimiento del gobierno político de la defensa, emisión de normas necesarias y avances en la construcción de confianza y en la integración en el marco subregional

Un aspecto central de la política de defensa ha estado constituido por el fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de formular políticas y controlar su ejecución; en definitiva, de ejercer el gobierno político de la defensa. Ello se ha visto reflejado en el incremento significativo de las áreas sustantivas del Ministerio, así como en la incorporación de profesionales jóvenes, en muchos casos con antecedentes o trayectoria académica en la materia. También se han desarrollado programas destinados a establecer las bases de la política de defensa.

Un aspecto de interés, apenas comenzado el mandato del ex presidente Néstor Kirchner (2003-2007) –y ejerciendo José J. B. Pampuro el cargo de ministro de Defensa– fue la puesta en ejecución, por decreto 545/2003, del programa "La defensa nacional en la agenda democrática",

que consistió en la creación de un ámbito de debate destinado a la actualización de diagnósticos y propuestas para generar consensos para el abordaje de los principales ejes de la política de defensa nacional, con miras a la elaboración de un Plan estratégico de defensa nacional.

A tal fin, se constituyeron un Consejo asesor y un Comité académico, estableciéndose un temario de aspectos fundamentales a discutir y realizándose jornadas de estudio y análisis con participación de funcionarios, académicos e investigadores con trayectoria en el área de defensa, e integrantes de los Centros de Estudios Estratégicos de las Fuerzas Armadas. Finalizado el primer ciclo se publicó un libro con las conclusiones de las deliberaciones, a lo que siguió la organización de talleres y seminarios.

Este proceso constituyó, en definitiva, un esfuerzo válido para sumar ideas a la elaboración de una política de defensa, aun cuando no estuvo seguido de realizaciones concretas.

Debe destacarse también como acontecimiento trascendente de esta etapa, la participación de Argentina, junto con otros países del Mercado Común del Sur (Mercosur) ampliado, en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) (2004), que tuvo como protagonistas fundamentales a Chile, que participó con Estados Unidos, Francia y Canadá en la misión inicial (MIFH) y que continuó en la subsiguiente misión; Brasil, que ejerció el comando militar y envió un contingente muy significativo; y Argentina, que aceptó ser parte de una misión de la que entendió no podía quedar ausente ante la participación de sus socios subregionales. Del Mercosur estuvieron también Uruguay y Paraguay.

De dicha época cabe referir también la Reunión de ministros de Defensa del Mercosur ampliado, en Buenos Aires (13 de septiembre de 2004), que no llegó a constituirse en una reunión especializada permanente como sí lo fue, en seguridad interior, la Reunión de ministros del Interior o equivalentes del Mercosur ampliado (RMI).

La asunción de Nilda Garré en el Ministerio de Defensa dio comienzo a un periodo de realizaciones en el área. Debe destacarse, en primer lugar, la reglamentación de la ley 23.554 de Defensa Nacional mediante el decreto 727 de 2006. Por medio de esta reglamentación, que "(…) saldó una vieja e insólita deuda (…)" (Ugarte, 2006)[1], se reiteró y precisó aún más el concepto de defensa estricto que caracterizó a la ley 23.554, referido a la defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial del país ante agresiones militares protagonizadas por países extranjeros.

La reglamentación profundizó aún más el fortalecimiento del rol del Estado Mayor Conjunto y de la actividad que caracteriza a la ley mencionada, asignando al jefe del Estado Mayor Conjunto superioridad por cargo respecto de los jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, y agregando a la exclusividad de facultades en materia de accionar conjunto ya dispuesta por la ley, la asignación al jefe del Estado Mayor Conjunto de la responsabilidad del empleo de los medios militares en tiempo de paz, entregándole a tal efecto el control funcional sobre las Fuerzas Armadas, con facultad para impartir órdenes, aspecto complementado con la asignación a un comando operacional bajo dependencia del jefe del Estado Mayor Conjunto de realizar operaciones militares de tiempo de paz.

En la reglamentación en cuestión se incluyeron los aspectos relativos al Consejo de Defensa Nacional (Codena), órgano creado en los artículos 12 y 14 de la ley, pero jamás convocado hasta entonces, disponiéndose su convocatoria, que se materializó dando comienzo al trabajo de este órgano, de fundamental importancia para el planeamiento de defensa.

También cabe poner de manifiesto la aprobación, por medio del decreto 1691 de 2006, de la "Directiva sobre organización y funcionamiento de las fuerzas armadas", documento emitido con la finalidad de explicitar los "parámetros y criterios de la organización y funcionamien-

to de las Fuerzas Armadas de acuerdo con los principales lineamientos de la Política de defensa nacional y el marco legal y normativo vigente en la materia", estableciendo los lineamientos necesarios para orientar el funcionamiento y el desarrollo de las Fuerzas Armadas, en el marco de la política del Estado, entre otros aspectos.

En dicho marco se procedió a derogar el decreto 1116 de 1996, que establecía la "Directiva para el planeamiento militar conjunto" hasta entonces vigente, dejándose también sin efecto la "Directiva estratégica militar 1999".

Mediante la directiva en examen se profundizaron los lineamientos ya establecidos en la reglamentación de la ley de defensa, en cuanto a fortalecer el rol del Estado Mayor Conjunto y el accionar conjunto.

En cuanto al planeamiento estratégico militar y operacional, se optó por asignar al comando operacional establecido bajo dependencia del Estado Mayor Conjunto, al que se encomendaron originariamente las operaciones en tiempo de paz, la elaboración del planeamiento estratégico operacional y su correspondiente ejecución, y de las operaciones militares, disponiéndose al efecto que hasta tanto dicho planeamiento no aconsejara lo contrario, el territorio argentino en su totalidad conformaría un área estratégica.

También en materia de planeamiento militar conjunto se dispuso avanzar en función del criterio de *capacidades* en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto. Este criterio –presente también en Brasil–[2] supone alcanzar y consolidar la aptitud de ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan las formas genéricas de agresión que se manifiestan en los conflictos convencionales de origen externo generados por actores estatales.

En otras palabras, se procuró sustituir el diseño de fuerzas orientado hacia la defensa contra un Estado determinado supuesto como la amenaza o el riesgo mayor, por un diseño fundamentalmente polivalente, flexible y versátil, en función tanto de la realidad de cooperación e integración en el marco regional, como de la incertidumbre en cuanto al tipo de agresión que podría ser necesario enfrentar en el futuro, procurándose además un alto grado de movilidad estratégica y táctica, manteniéndose la actitud estratégica defensiva y una disposición, en materia de defensa, tanto autónoma –procurando mantener una capacidad de defensa del país por sí mismo– como cooperativa, de contribución a la seguridad subregional, regional y mundial.

Otro hito significativo fue la sanción de la ley 26.394 (agosto de 2008) mediante la cual se derogó el Código de justicia militar, establecido por la ley 14.209 y sus modificatorias. Aunque ya la ley 23.049, sancionada en 1984, había limitado algunos de sus aspectos más discutidos, restringiendo el ámbito de la jurisdicción militar a los delitos específicamente militares y estableciendo un control judicial suficiente de las decisiones de los tribunales militares, el antiguo Código de justicia militar y sus reglamentaciones continuaban teniendo aspectos poco adecuados para la evolución alcanzada por Argentina en materia jurídica y de derechos humanos, al establecer el juzgamiento de delitos por tribunales administrativos con jueces sujetos a la disciplina y relación de comando militar –carentes, por tanto, de la necesaria independencia–, mantener la pena de muerte, limitar el derecho de elección del defensor por parte del imputado y mantener tipos penales y sanciones disciplinarias poco acordes con la evolución antes señalada.

La referida ley suprimió la jurisdicción militar en materia de delitos en tiempo de paz, incorporando al Código penal los tipos delictivos militares y disponiendo su juzgamiento por parte de la justicia federal, estableciendo además un nuevo Código disciplinario militar. Por otra parte, estableció también normas procesales penales militares para tiempo de guerra y otros conflictos armados.

De ese modo, Argentina quedó incorporada –único país en Latinoamérica– a la nómina de países que, como sucede con Alemania y Fran-

cia, establecieron en tiempo de paz el juzgamiento de delitos militares por parte de jueces civiles.

Entre otros aspectos significativos del periodo indicado debemos destacar la aprobación del Ciclo de planeamiento de la defensa nacional, mediante el decreto 1729 de 2007, con la finalidad de establecer los procedimientos, la asignación de tareas, los documentos a producir y la supervisión del planeamiento estratégico militar a ser efectuado por el Estado Mayor Conjunto y del planeamiento específico contribuyente por parte de las Fuerzas Armadas.

A partir de la "Directiva de política de defensa nacional" (DPDN) emitida por el presidente de la nación, se establecieron los aspectos relativos al Planeamiento estratégico militar y los documentos a emitir, así como la posterior supervisión por parte del Ministerio de Defensa y del Estado Mayor Conjunto.

Se procuró, en definitiva, reiniciar sobre las nuevas bases establecidas por medio de los instrumentos referidos el planeamiento destinado a determinar, sobre la base de un diagnóstico de la situación estratégica regional y mundial que incluyera los riesgos y amenazas a los intereses nacionales, las capacidades militares necesarias para el cumplimiento de la misión y de los objetivos fijados al instrumento militar, como también el plan para el empleo de los medios militares (plan militar de corto plazo) y los planes estratégicos operacionales de él derivados, así como los planes destinados a prever el desarrollo y las capacidades del instrumento militar a mediano y largo plazo.

Es decir, que el documento fundamental para la determinación de las prioridades y formas de obtención del equipamiento para la defensa, se fundaría también en la necesidad de alcanzar las capacidades militares derivadas del Planeamiento militar conjunto para la defensa.

Es necesario destacar, por otra parte, que el decreto en cuestión, fundado en los artículos 17, 18, 21 y 22 de la ley 23.554, estableció también que el "Plan de capacidades militares" elaborado dentro del Ciclo de planeamiento constituiría el marco en el cual se desarrollaría el Plan de inversiones para la defensa (Pidef), establecido por el Sistema integral de inversiones para la defensa (Sigid), hoy Sigid II, resolución MD 1441 de 2008). Dicho Sigid constituye un "conjunto ordenado de principios, normas y procedimientos, destinados a regular el proceso de identificación, formulación y evaluación de los proyectos de inversión para la defensa, establecido también por el Ministerio".

Cabe recordar aquí, además, que la resolución MD 1.603 de 2008 constituyó el Sistema de homologación de productos, procesos y servicios de la defensa, precisamente con la función de determinar los productos, procesos y servicios a homologar, estipular los requisitos que deben cumplir y verificar su cumplimiento. Otro hito importante está representado por la aprobación de la "Directiva de política de defensa nacional", primera instancia del planeamiento, mediante el decreto 1714 de 2009. Tras efectuarse una descripción del escenario internacional, marcado por la "creciente complejidad de las cuestiones de seguridad internacional", caracterizadas por la cada vez mayor gravitación de actores de naturaleza "no estatal e incluso no nacional", se impartieron directivas dirigidas, entre otros aspectos, a "continuar y profundizar el proceso de fortalecimiento y consolidación del pleno y efectivo gobierno político de la defensa nacional, esto es, de la conducción, administración, supervisión y planificación superior de los organismos, dependencias y funciones que componen la planificación superior de la defensa nacional (…)". Otro aspecto fundamental considerado en la "Directiva", fue el relativo a consolidar "el funcionamiento de la arquitectura institucional ya puesta en marcha y tendiente a la gestión sistémica e integral de los recursos de la defensa nacional, a la maximización de la eficiencia en la utilización y empleo de los mismos y al logro de un efectivo accionar conjunto (…)". Se hizo énfasis en la "gestión logística y presupuestaria de la defen-

sa", estableciéndose el propósito de avanzar en el proceso de constitución de un "sistema logístico integrado de la defensa", que garantizara alcanzar adecuados niveles de normalización e interoperabilidad; debiéndose para ello avanzar en el fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de Defensa para centralizar efectivamente "el planeamiento, ejecución y supervisión de las funciones y actividades logísticas de las Fuerzas Armadas" que se determinaran.

1.3 Innovaciones en los aspectos logísticos de la defensa

En los aspectos logísticos de la defensa es en donde ha podido advertirse mayor desarrollo y profundización de la política de defensa.

En efecto, se tendió a materializar una relación coherente entre las *capacidades militares* determinadas mediante el planeamiento, y los programas de recuperación, modernización y adquisición de medios materiales para la defensa; y a establecer mecanismos para verificar la racionalidad de las inversiones en tales medios materiales, procurándose además avanzar en niveles apropiados de normalización e interoperabilidad, y fortalecer la actividad conjunta, alcanzando mejores niveles de economía, eficiencia y eficacia, optimizando la calidad del gasto en defensa.

Entre las medidas adoptadas habremos de destacar aquí la conformación, en el área de la Subsecretaría de planificación logística y operativa de la defensa del Ministerio, de una Comisión de asesoramiento técnico que, como resultado de su labor, emitió un "Informe para la modernización del sistema logístico de la defensa", que contenía un diagnóstico de la organización y funcionamiento del sistema logístico, incluyendo el relevamiento de experiencias internacionales de modernización en la materia y prescribiendo un plan de acción para su optimización e integración, y un programa de implementación para su ejecución.

Como consecuencia de dicho "Informe" y de otros estudios y análisis del área ministerial respectiva, se creó, por medio del decreto 1451 de 2008, la Dirección general del servicio logístico de la defensa, organismo formado por personal militar y civil especializado en la materia, con la misión de "efectuar la gestión operativa de las contrataciones consolidadas de bienes y servicios de uso común en la jurisdicción, y de los programas de incorporación y modernización de sistemas de armas" que se aprobaran con las orientaciones del planeamiento estratégico militar.

1.4 Los asuntos pendientes: presupuesto, medios materiales, personal

Hemos señalado que la obsolescencia y vejez de los medios materiales de la defensa constituye una de las más grandes limitaciones que la realidad impone a las medidas que han sido adoptadas en el área. La situación reviste particular gravedad en lo relativo al material aéreo de combate, donde la adquisición más reciente, efectuada en los años noventa (los 36 cazabombarderos A-4 M Skyhawk II construidos a fines de la década de los setenta como última expresión de un avión clave en la guerra de Vietnam, aviones *actualizados* –no todos, en realidad– y redenominados 4-4 AR Fightinghawk, con el radar Westinghouse APG-66 equiparable a las dos primeras versiones del F-16, además *degradado* en su *software* por pedido británico), expresó una capacidad de ataque al suelo hoy reducida, porque no todos vuelan. Completan la nómina unos pocos interceptores Mirage III de la década de los sesenta y también pocos interceptores Mirage V Finger de los setenta, estos últimos sobrevivientes del conflicto de las Malvinas.

En pocas palabras, poca y vieja aviación de combate, en un contexto regional de creciente renovación de equipo militar. Entre las novedades sólo es posible contar con la fabricación casi artesanal de aviones de entrenamiento avanzado IA-63 Pampa, convertidos progresivamente al estándar AT-63 *(entrenador-ataque liviano)*

de fabricación nacional en los talleres de la antigua Área Material Córdoba, concesionada a la empresa estadounidense Lockheed Martin en el marco de la sistemática desactivación de las capacidades argentinas de producción para la defensa, realizada durante los noventa.

Las incorporaciones más recientes a la Fuerza Aérea Argentina fueron cuatro aviones de pasajeros Saab 340 B suecos, destinados a la aviación de fomento de Líneas Aéreas del Estado. A la aviación de transporte de fomento, destinada a unir ciudades no servidas o no servidas adecuadamente por la aviación comercial, ha sido asignada prioridad respecto de la renovación de unidades, seguida por la aviación de transporte militar –fundamentalmente aviones Lockheed C-130 de diversas versiones y condición de alistamiento–, y finalmente la aviación de combate, que hasta el momento no ha sido objeto de renovación alguna.

En el caso de la Armada, un conjunto de unidades de superficie construidas durante los setenta, ochenta y principios de los noventa –fundamentalmente el programa Meko, que aportó cuatro destructores y seis corbetas, es decir, un conjunto de buques con capacidad de lanzamiento de misiles, defensa antiaérea y antisubmarina, de razonable aptitud para el marco regional, aunque con limitaciones de alistamiento por razones presupuestarias– constituyen uno de los activos más significativos de las Fuerzas Armadas Argentinas actuales, complementados con tres corbetas A-69 de fabricación francesa con capacidad de lanzamiento de misiles, más antiguas, y dos lanchas rápidas torpederas. La Armada cuenta también con el avión de ataque naval y a tierra Dassault-Breguet Super Etendard, de principios de la década de los ochenta.

Las incorporaciones significativas más recientes fueron el buque logístico *Patagonia*, adquirido usado a Francia, y los aviones de exploración Lockheed P-3 B Orion, cedidos por Estados Unidos en 1997.

Se trata probablemente de la fuerza armada argentina que cuenta con el material que está en mejores condiciones de eludir la calificación de obsoleto, aunque con muchas limitaciones en mantenimiento y alistamiento por razones presupuestarias.

En cuanto al Ejército, éste constituye una fuerza relativamente reducida –aproximadamente 40.000 hombres– que presenta una inadecuada relación oficiales-suboficiales-soldados (aproximadamente 5.000, 20.000 y 15.000, respectivamente) e inclusive una inadecuada proporción de oficiales en algunos grados, respecto de otros.

Tal circunstancia es consecuencia de un problema irresuelto –en lo fundamental– desde 1985: las reducciones presupuestarias se tradujeron fundamentalmente en la disminución del número de conscriptos, manteniéndose casi intacta la estructura, particularmente en el caso del Ejército. También se redujo la incorporación de nuevos oficiales, con el resultado de existir proporcionalmente menor número de oficiales en los grados inferiores que en grados superiores, cuando debiera ser a la inversa. Al suprimirse la conscripción obligatoria (1994) y sustituirse a los antiguos conscriptos por tropa voluntaria, se mejoró sensiblemente la instrucción de los soldados, pero no su número, en razón de las limitaciones presupuestarias.

Persiste, pues, el desafío de una reestructuración que obtenga una estructura de Fuerzas Armadas que pueda ser debidamente mantenida con el presupuesto posible –que debería experimentar un incremento, si se pretende contar con fuerzas armadas adecuadas para un país de las características de Argentina– y que supone pasar de unidades *nominales* cubiertas con personal en número muy inferior al requerido por el respectivo cuadro de organización, con un excesivo –proporcionalmente hablando– número de oficiales en algunos grados que contrasta con un número insuficiente de tropa, a un número menor de unidades con adecuada proporción de oficiales, suboficiales y tropa.

No obstante lo expuesto y la virtual inexistencia de un sistema de reservas, circunstancia

que limita significativamente las capacidades de sostener un conflicto armado prolongado, es preciso destacar que la formación de oficiales y suboficiales es de calidad y se ha ido perfeccionando en los últimos años, y que en materia de soldados voluntarios, pese a su reducido número –que debería ser cuando menos cuadruplicado, para guardar proporción con el número de oficiales y suboficiales, restringiendo la incorporación de nuevo personal exclusivamente a las limitaciones presupuestarias– tales soldados están bien instruidos y sus capacidades superan notablemente a las de los antiguos conscriptos.

El Ejército cuenta con aproximadamente 1.200 blindados de diversas características, antigüedad y condición de alistamiento, entre los cuales sobresalen los pertenecientes a la familia TAM, de construcción nacional sobre diseño alemán-argentino, que incluyen tanques medianos, vehículos blindados de transporte de artillería dotados con cañones de 155 mm (artillería autopropulsada), vehículos blindados de transporte de personal y vehículos amunicionadores hechos entre fines de la los setenta y mediados de los noventa, diseño hoy algo obsoleto por las limitaciones de su blindaje y artillería que contrastan con las capacidades de los tanques adquiridos por Chile y Brasil; complementado con tanques ligeros (cazatanques) SK 105 en modernización, tanques livianos resultantes de la utilización de torretas de AMX 13 en bateas de SK 105 (tanque ligero *Patagón*), vehículos de transporte de personal M-113 con modernizaciones, etc., conformando dos brigadas blindadas.

Cuenta asimismo con artillería remolcada, entre las que sobresalen un centenar de cañones CITER de 155 mm, así como obuses de 105 mm, artillería antiaérea de 35 mm, 30 mm y 20 mm, etc.

En definitiva, se puede señalar que aun cuando indudablemente mantiene capacidades razonables para el marco regional, el Ejército argentino ha quedado en posición significativamente inferior, particularmente en lo relativo a material y reservas, a otros dentro de la región que alguna vez lideró.

El fondo de la cuestión radica en la insuficiencia del presupuesto de defensa, más allá de los esfuerzos que se están haciendo para mejorar la calidad del gasto. En efecto, aunque Sudamérica es una subregión con un gasto en defensa comparativamente bajo, éste ha crecido en los últimos años levemente por encima del promedio mundial (*Sipri Yearbook 2009*). Según este informe, Sudamérica hoy tiene un representante entre los quince países con mayor gasto militar del mundo: Brasil, 12º, con 23.300 millones de dólares –el 48% del gasto total sudamericano–, superando a Canadá, España y Australia, con un incremento de casi 30% en los últimos diez años, aunque su gasto representa 1,5% de su producto interno bruto (PIB), un porcentaje relativamente bajo.

Si examinamos el gasto en defensa argentino, podemos advertir que ha decrecido, medido en dólares constantes, de 2.922 millones de dólares en 1988 a 2.077 millones de dólares en 2008 (véase, *Sipri Military Expenditures Database*), es decir que, lejos de haber aumentado, ha decrecido en más de 30%. Como porcentaje del PIB la caída es perceptible también: de 1,5% en 1988, a 0,8% en 2007 (Ibidem).

Examinemos la situación en otro de los países significativos del Cono Sur en términos de producto bruto interno, Chile. En 1988, su gasto en defensa, en dólares constantes, ascendía a 2.192 millones; era, a la época, inferior al de Argentina. En 2008 ascendió a 4.778 millones de dólares, es decir, experimentó un incremento superior al 100%, mientras que Argentina lo redujo 30%. No obstante, en términos del PIB, el gasto chileno se redujo de 5% en 1988 a 3,4% en 2007, siempre en dólares constantes (Ibidem).

En el caso de Colombia –país afectado por un conflicto armado interno, aunque aparentemente decreciente– su gasto militar ascendía en 1988 a 1.659 millones de dólares, inferior en esa época al de Argentina. Obviamente, a dicha época se encontraba afectado por el conflicto interno en cuestión. En 2008, ese gasto representaba 6.568 millones de dólares, había crecido 400%.

En términos del PIB había pasado de 2,4% en 1988 a 4% en 2007, un porcentaje propio de un estado en conflicto (Ibidem).

Si se advierte que el gasto militar de Sudamérica en su conjunto creció en dólares constantes 54% entre 1999 y 2008 (*Sipri Yearbook 2009*), tal circunstancia contrasta con la reducción argentina –producida a lo largo de sucesivos gobiernos, sin que pueda ser atribuida a ninguna administración en particular, aunque acentuada a partir de los noventa–. Aún en el contexto de una integración subregional muy exitosa, es posible ver que los socios de Argentina en la integración subregional han estado lejos de descuidar su gasto en defensa, sin imitar en modo alguno la política de restricción unilateral argentina.

La circunstancia de que las renovaciones de material en Argentina han sido escasas y constituido en la mayoría de los casos un aprovechamiento de oportunidades de limitada eficacia, muestra que, pasado cierto límite, las más adecuadas políticas de perfeccionamiento de estructuras, recorte, control, racionalidad y eficiencia en gasto, pueden no ser suficientes para cumplir con la misión fundamental de la defensa: "proveer las fuerzas militares necesarias para disuadir la guerra y para proteger la seguridad de nuestro país".

Se trata de una decisión que en la Argentina excede a un gobierno o a un partido político, dado que, en definitiva, todos los gobiernos de los últimos veinticinco años han contribuido a la reducción, transfiriendo al siguiente las decisiones vitales relativas al reequipamiento de la defensa en el país.

El problema de la defensa argentina –más allá de los indiscutibles logros obtenidos e incluso acentuados en los últimos tiempos– es la *progresiva desinversión*. Este sólo puede ser revertido por una verdadera política de Estado, que sin embarcar al país en una insensata carrera armamentista, preserve en la región un "(…) balance razonable de fuerzas (…)", al decir del "Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica"[3], que también favorece la paz.

También la desproporción entre oficiales, suboficiales y soldados, y entre determinados grados de oficiales y suboficiales, heredada de la inexistencia de reestructuración cuando en 1985 y 1986 se redujo el presupuesto de defensa de la época de gobierno militar a niveles adecuados para tiempo de paz, incide en el gasto en personal del presupuesto de defensa argentino.

1.5 Conclusión

La política de defensa argentina ha tenido indiscutibles avances en las áreas de gobierno político de la defensa, consolidación institucional y mejora de las estructuras logísticas y la calidad del gasto. Aún es preciso adelantar la reestructuración pendiente y revertir el proceso de desinversión.

2. La cuestión de la seguridad en lo que respecta al delito organizado en la Argentina, 2009

Por motivos de mayor claridad de este informe, habremos de separar los hechos que denotan el avance o retroceso de estas modalidades criminales en el país, de la dinámica institucional que ha opuesto el Estado argentino al respecto.

2.1 Los delitos

2.1.1 Hechos novedosos

El hallazgo en distintos sitios de la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense de 4,2 toneladas de efedrina que había sido importada de China y la India y que llevaba más de un año guardada, parece haber sido el primer indicio de que el tráfico de efedrina que, como modalidad desconocida dentro del amplio espectro del tráfico de drogas, salió a la luz con motivo de descubrimientos de cargamentos de ese producto en la localidad de Ingeniero Maschwits y de la sucesión de crímenes mafiosos ligados a

esta actividad en el año 2008, habría tenido una *detente* al menos temporal en el país.

La saga de este *affaire* comenzó a hacerse pública cuando la envergadura del descubrimiento en Maschwits y los hechos de ajustes de cuentas (y la trama de vinculaciones que derivara de la investigación de los mismos) mostraron el volumen que había adquirido el tráfico de dicha sustancia, hecho que no tenía precedentes conocidos en el ámbito local. El orden cronológico de los acontecimientos durante 2008 es el siguiente:

- El 17 de julio de 2008 la policía bonaerense detuvo a nueve mexicanos en una casa quinta de la localidad del gran Buenos Aires Ingeniero Maschwitz, donde se descubrió un laboratorio de elaboración de metanfetaminas que iban a ser enviadas a México para alimentar el mercado estadounidense. El presunto jefe de la banda, Jesús Martínez Espinosa, a quien se vincula con el cartel de Sinaloa, cayó preso en Paraguay tres meses después. En su captura, además de la policía paraguaya, habría habido colaboración de la Gendarmería Argentina.
- En agosto de 2008, la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (Anmat) dictó la disposición 4712 estableciendo las condiciones para la importación de efedrina. A partir del dictado de esa resolución, la cantidad de efedrina importada se redujo sustancialmente (informes periodísticos hablan de una reducción de 20 toneladas a 13 kilogramos). Hasta que estalló el escándalo de la efedrina, esta sustancia se compraba a 100 dólares el kilo en Argentina (donde se conseguía con facilidad) y se revendía a 8.000 dólares en México, donde su comercialización estaba prohibida.
- El 24 de julio de 2008 dos sicarios en moto asesinaron en un *shopping* (centro comercial) en la localidad de Martínez, en la zona norte del gran Buenos Aires, a dos colombianos que habían pertenecido a los grupos paramilitares de ese país.
- El 13 de agosto de 2008 fueron hallados los cuerpos de tres empresarios vinculados a la importación de efedrina, en un zanjón de la localidad de General Rodríguez, en la zona oeste del gran Buenos Aires.
- El 23 de noviembre fue detenido en el Aeroparque Metropolitano de la ciudad de Buenos Aires el argentino Mario Roberto Segovia, bautizado como el *rey de la efedrina*, quien habría mandado ocho toneladas de ese precursor químico a México, usando su verdadero nombre y una identidad falsa.

Numerosos datos indican relaciones entre todos estos hechos. Por ejemplo, un empresario farmacéutico que conocía a los tres empresarios asesinados en General Rodríguez, y que había hecho negocios con algunos de ellos, hizo llamados telefónicos a los sicarios de la masacre de los colombianos en el *shopping* de Martínez (aún más, se comprobó que el día del ataque el empresario estuvo adentro del *shopping*).

Aparentemente, a partir de la disposición de la Anmat y de que en el país se aumentara todo tipo de controles, a partir de que saliera a la luz toda la trama del tráfico de la efedrina, la importación de esta sustancia se redujo considerablemente (en 2008 Argentina importó 11.000 kilos de efedrina y en todo 2009 no habrían sido más de 15 kilos). Es evidente el impacto que tuvieron los controles en el cierre de un camino que se había hecho fácil, sobre todo para los carteles de la droga mexicanos con implicación de colombianos y argentinos. Al parecer este cierre habría afectado posibilidades de cumplimiento de compromisos adquiridos y eso podría estar relacionado con el desencadenamiento de hechos violentos con implicados colombianos que, por otra parte, fueron totalmente novedosos en el escenario argentino.

Ya en 2009, otro coletazo de estos hechos violentos, directamente vinculado a los hechos del *shopping*, fue el asesinato por sicarios de otro ciudadano colombiano, el 23 de febrero de 2009 en la localidad de San Fernando, en la zona norte del Gran Buenos Aires, quien tam-

bién estaba vinculado a los grupos paramilitares (Autodefensas Unidas de Colombia, AUC). La familia de la víctima nombró como abogado al mismo profesional que representó a Julián Jiménez Jaramillo, el único sobreviviente del ataque ocurrido en el *shopping* de Martínez seis meses antes.

Luego de ello no se sucedieron más hechos de violencia de los que pueda sospecharse que estuvieran vinculados con estos asuntos, lo que abona aun más la idea de que el circuito de envío ilegal de efedrina al exterior se ha desmantelado o reducido a niveles muy inferiores a los que provocaron los hechos escandalosos de 2008.

Otro indicador de lo antes dicho fue el hallazgo, en agosto de 2009, de las 4,2 toneladas de efedrina importada de la India y China, que llevaban más de un año guardadas. La Policía Federal Argentina, en colaboración con la Drug Enforcement Agency (DEA), descubrió en diversos lugares de la ciudad de Buenos Aires y del gran Buenos Aires la droga que aparentemente había quedado depositada desde el desmantelamiento del laboratorio en Ingeniero Maschwitz sin que nadie la fuera a retirar.

Todo el *affaire* de la efedrina ensambló de alguna manera con un hecho de corrupción que la prensa nacional denominó la "mafia de los medicamentos", ya que particularmente uno de los empresarios argentinos asesinados tenía frecuentes relaciones comerciales con empresarios farmacéuticos que finalmente quedaron implicados en una gran defraudación cometida con medicamentos vencidos, en la que se estaría comprobando la participación de dirigentes políticos y gremiales. Procedimientos policiales recientes han detectado además la circulación de nuevas drogas sintéticas o *de diseño*, como la ketamina.

2.1.2 Continuidades

En relación con el tráfico de cocaína, al parecer durante 2009 continuó la tendencia de utilizar al país como puente de tránsito hacia Europa. En enero se encontraron 300 kilos de cocaína embalada, lista para despachar hacia Europa. La policía de la provincia de Buenos Aires la descubrió en una maderera ubicada en una localidad del sur del Gran Buenos Aires (La Matanza). Como dijo una crónica periodística, el hecho mostraba dos costados: uno positivo, porque la droga no llegaría a destino, y uno negativo, porque había llegado hasta allí desde una frontera ubicada a casi dos mil kilómetros, sorteando lo que deberían ser controles rigurosísimos, y quedaba en claro que en este caso no se había dejado correr la droga como estrategia para llegar al núcleo de la organización (entrega vigilada).

Una semana antes de este hecho, la Gendarmería había secuestrado 186 kilos de cocaína en el paraje la Estrella, en la provincia de Salta, limítrofe con Bolivia, en una camioneta manejada por dos argentinos. Además, el 23 de enero, en Aguaray, Salta, la Gendarmería secuestró 238 kilos de cocaína en una camioneta manejada por un gendarme argentino de rango alférez, que llevaba tres años trabajando en el norte salteño y que quedó detenido. El 26 de febrero se encontraron 160 kilos de cocaína en un apartamento de la ciudad de Buenos Aires, que estaba esperando a ser embarcada a Río de Janeiro para ser reenviada de allí a Europa y Sudáfrica. Era un cargamento vigilado por la policía antinarcóticos de Gran Bretaña y la Policía Federal Argentina, y en la operación se detuvo al líder de la banda, de nacionalidad serbia.

Entre febrero y marzo, en una operación conjunta entre la policía española y la policía federal y la aduana argentinas, se secuestraron en España dos cargamentos de 600 y 450 kilos de cocaína procedentes de Argentina, y se detuvo a la banda, integrada por futbolistas; su cabecilla era un representante de futbolistas de nacionalidad serbia. En mayo fue detenida una banda cuando se descubrió en Génova un cargamento de 300 kilos de cocaína que provenía de Argentina, en un procedimiento de entrega vigilada en el que fueron detenidos un empresario italiano, cuatro italianos más originarios de Nápoles

y un ciudadano paraguayo. Pocos días después se identificó el lugar donde la banda preparaba otro cargamento, en la provincia de Santa Fe, en Argentina. Allí se detuvieron tres hombres con domicilio en Salta, y un colombiano. La droga habría entrado en una avioneta desde el sur de Bolivia hasta pistas de aterrizaje en el norte de Santa Fe. Su destino final era Nápoles.

En abril había sido asesinado un ciudadano colombiano de apellido Cardona en una fiesta en la provincia de Chaco, en la que participaron veinte de sus connacionales y que derivó en un enfrentamiento de bandas de narcos por el control de un paso desde el Paraguay. El colombiano Galvis Rodríguez al que, como se señaló anteriormente, dos sicarios asesinaron en San Fernando, había estado en el Chaco y era primo de Cardona.

A 50 kilómetros de la ciudad de Resistencia, capital del Chaco, está la isla del Cerrito, a donde ciudadanos colombianos van frecuentemente. La isla de Cerrito está cubierta por montes y es un punto ideal para lanzar cargamentos de cocaína y marihuana desde aviones. Según un informe confidencial de la Fuerza Aérea Argentina, en la zona del Chaco hay cerca de 140 pistas de aterrizaje clandestinas, y según los especialistas por allí ingresaría al país 80% de la droga que llega por vía aérea. En la Argentina habría unas 1.500 pistas clandestinas y se registrarían entre 60 y 100 vuelos ilegales por mes.

En junio fue encontrada una avioneta en una pista clandestina de la provincia de Santiago del Estero, con 386 kilos de marihuana. En julio fueron detenidos diez africanos con una gran cantidad de cocaína, en el marco de una investigación sobre una banda que enviaba mulas a Europa y acopiaba cocaína para mandar a Sudáfrica.

En septiembre se descubrió en Salta otro cargamento, de 315 kilos de cocaína, que venían de Bolivia y, simultáneamente, cayeron detenidos cinco argentinos en Uruguay, acusados de integrar una banda de narcos que enviaba cocaína a España, vía Uruguay. En ese mismo mes un juez federal de Salta, apoyado por la Cámara de Apelaciones, dijo que en Salta "llovía cocaína", refiriéndose a los vuelos clandestinos que arrojaban cargamentos de esa sustancia, y solicitó la instalación de radares suficientes. A ello se sumó la Corte Suprema de Justicia.

El problema de la frontera con Bolivia es una constante en la cuestión del narcotráfico, aunque el ingreso por vía terrestre o fluvial pareciera ser secundario respecto al de la vía aérea. En cuanto al transporte aéreo, está probado que es por donde ingresa la mayor cantidad de estupefacientes al país. Esta vez parecería que los reclamos de radarización habrían encontrado eco en sectores gubernamentales, ya que se espera concretar la compra en 2010 de sistemas relativamente sofisticados que serían un avance concreto en el control.

En el tráfico aparecen involucrados ciudadanos paraguayos y bolivianos, lo que ya era una constante histórica. Lo nuevo es la participación de colombianos (tal vez producto residual de la desmovilización paramilitar en ese país) y de personas procedentes de la zona de los Balcanes.

Si bien la mayor parte de los cargamentos grandes son descubiertos a partir del sistema de entrega vigilada, es decir que ingresan al país por descuidos simulados de los controles a fin de atrapar a los personajes centrales de la operación –por lo que no estarían evidenciando de por sí ninguna debilidad en el sistema de vigilancia y prevención–, lo cierto es que a la vez indican la decisión de las bandas de seguir utilizando la *ruta argentina*, lo que indirectamente demuestra la existencia de envíos exitosos. Por otro lado, si algo faltaba para demostrar que la *ruta argentina* no ha decaído para nada, está el siguiente hecho: el 16 de octubre de 2009 se descubrió el cargamento más grande en la historia reciente del país, 2.180 kilos, en un yate que partió de la zona de Ensenada en la provincia de Buenos Aires y tuvo que recalar de urgencia en Uruguay. A partir de una notificación de la DEA, la Policía Federal comenzó a seguir y a filmar

a ciudadanos serbios en la operación denominada Guerrero de los Balcanes, llevada a cabo por una banda con cierta infraestructura, como por ejemplo quince teléfonos satelitales nuevos y gorras con cámaras de filmación. A los 2.180 kilos deben agregárseles 490 kilos más que acumulaba la misma banda en globos de *piñata* como los encontrados en el yate, y que fueron descubiertos en noviembre en un domicilio de la ciudad de Buenos Aires.

Los cargamentos record hasta ese momento habían sido el Strawbwerry, en 1997, con 2.170 kilos de cocaína en tambores con pulpa de frutilla (procedimiento que según la justicia había sido "armado por la policía bonaerense"), Carbón Blanco, en 2005, con 1.650 kilos enviados a España en cargamentos de carbón, y la operación Estadio, de enero de 2008, con 1.100 kilos con destino a España, embalados en placas de plástico para proteger el césped de la cancha de fútbol del club Boca Juniors durante un recital.

2.1.3 Hechos preocupantes

Si nos atenemos a la clasificación por etapas que ensaya Marcelo Saín en su artículo de esta misma publicación (páginas 313-327), basándose en el trabajo de Stier y Richards y que se refiere a "etapa predatoria", "etapa parasitaria" y etapa de consolidación o "mutualidad" de la delincuencia organizada, vemos con preocupación que en 2009 se produjeron en el país ciertos hechos que ponen en evidencia verdaderas luchas por territorios entre bandas que se disputan el monopolio territorial por la distribución mayorista para el consumo interno, y la instalación de la práctica de *cocinas*, es decir, de elaboración del estupefaciente que ha entrado al país sin elaborar y cuya producción final para el consumo se realiza ahora localmente, lo que indica la existencia de un importante mercado interno.

En efecto, en provincias argentinas como Santiago del Estero se comenzaron a detectar cocinas móviles, que hasta ahora se utilizaban sólo en Colombia para acercar el producto final a las bocas de expendio. Las cocinas han aumentado en todo el país y los secuestros de pasta base, junto con el aumento del consumo de *paco* fabricado con ese producto, dan cuenta de la elaboración final interna de la cocaína para el consumo del mercado nacional. Según estimaciones de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar), en la Argentina se cocina ya hoy más de 20% de la cocaína que circula.

Los crímenes producto de enfrentamientos por el territorio de bandas de comercialización de cocaína no son una novedad y comenzaron en los barrios marginales (villas) de la ciudad de Buenos Aires y del gran Buenos Aires ya en los años noventa. Sin embargo, en septiembre más de veinte hombres armados, algunos de ellos con chalecos antibalas, entraron en las calles de la villa 9 de Julio, del noroeste del conurbano bonaerense, e iniciaron una batalla que terminó con dos muertos y varios heridos, entre ellos un policía, en un tiroteo que dejó unas 300 vainas servidas. Un despliegue de tal envergadura, propio de las *favelas* de Río o San Pablo, es novedoso para el medio argentino, y como no es un hecho aislado, sino que se da en un contexto en que salen a la luz los entramados mafiosos imperantes en esos barrios populares más pobres, a través del testimonio de sus propios habitantes o de las organizaciones que allí trabajan, entre ellas los curas de las parroquias locales, aparece clara la evidencia de un auge de la competencia entre organizaciones con mayor logística y número de integrantes que antes. Esto sería demostrativo de que, según la secuencia mencionada, se estaría en plena "etapa predatoria".

En lo que concierne a la distribución interna de drogas, es inevitable advertir la connivencia de ciertos sectores de las fuerzas de seguridad, especialmente de las policías locales con contactos en ciertos niveles de gobierno local en cada caso. En una encuesta publicada en agosto, realizada en una muestra de mil casos en la ciudad de Buenos Aires y su conurbano, 47% de los entrevistados contestó que el lugar donde

más fácilmente se conseguía droga era su propio barrio, lo que demuestra el conocimiento público de los lugares de expendio y es, a la vez, un dato indirecto sobre altos índices de consumo. En el mes de septiembre, a raíz de una venganza producida por luchas por territorios, se hizo público que en un barrio del sur del conurbano bonaerense, denominado Luis Guillón, en una zona de tres manzanas coexistían al menos cuatro kioscos de venta de droga al menudeo.

2.1.4 Los otros tráficos

En relación con la trata de personas, el robo de automotores y la comercialización de autos robados y autopartes, la situación parece haber mantenido durante 2009 la tendencia ya puesta en evidencia en el informe de Khatchik Derghougassian de 2008.

La trata de personas, especialmente de mujeres para la comercialización sexual, es predominantemente interna, teniendo su origen más que todo en las provincias del norte del país. Las redes están integradas por grupos nacionales, y aquí es evidente también la complicidad policial y de sectores políticos locales, en particular en lo que se refiere a la explotación sexual, por su carácter de oferta al público.

El tráfico internacional de personas tiene a la Argentina como país de destino, fundamentalmente de mujeres de países latinoamericanos, sobre todo de Paraguay y, cada vez más, de República Dominicana. El flujo dominicano parece estar volviendo a hacerse fuerte después de la oleada migratoria que trajo a cerca de 10.000 jóvenes de ese país a la Argentina a fines de la década de los noventa. Entre 2007 y 2008 el ingreso de dominicanas habría aumentado 32,78%, y los pedidos de radicación pasaron de 663 a 1.168 en el mismo periodo, según las autoridades migratorias. Sin embargo, para abril de 2009 ya habían sido rechazadas y devueltas a su país 666 mujeres de esa procedencia, lo que demuestra una atención especial de las autoridades al fenómeno.

Respecto a la trata con fines de explotación laboral, el fenómeno ya evidenciado en el informe de Derghougassian permanece, aunque tuvo mucha menos exposición mediática que en 2008. A escasos meses de que el gobierno nacional realizara, junto con la Organización de los Estados Americanos (OEA), el II Encuentro internacional sobre la trata de personas, el informe que presenta el Departamento de Estado de Estados Unidos al Congreso, que se conoció en junio en el país, acusó a la Argentina de no cumplir totalmente con los mínimos estándares de eliminación del tráfico, particularmente en lo que hace a la persecución y condena de los autores de estos delitos y también en relación con la asistencia a las víctimas. Esto después de los elogios del embajador estadounidense en 2008 por el avance legislativo y los planes de lucha contra la trata.

En relación con el robo de automotores, la tendencia ha sido al crecimiento de estos hechos, particularmente en el conurbano bonaerense, la zona del país con mayor parque automotor. También se ha observado, sobre todo en la segunda mitad del año, un incremento de la violencia en la comisión de este tipo de delitos. Esta circunstancia puso en evidencia la complicidad de altos niveles policiales con el tráfico de automóviles y autopartes, cuando el propio ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires denunció públicamente un complot para desestabilizar su gestión, generado por autoridades policiales de la división encargada de la prevención del robo de automotores que habían sido desplazadas por ser sospechosas de estar vinculadas a irregularidades e ilicitudes en el área.

2.2 Principales medidas del poder ejecutivo nacional en materia de narcotráfico y criminalidad compleja, 2008 y 2009

Mediante resolución 433 de 2008, el 28 de febrero se creó en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, el Comité científico asesor en materia de control del tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y criminalidad compleja, conformado por integrantes del poder judicial de la nación, magistrados fiscales y profesionales en la materia. Entre las competencias del Comité se encuentran las de asesorar al ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación en asuntos de:

- Desde el uso hasta el tráfico de estupefacientes.
- Control de lavado de activos.
- Elaboración e intervención en los anteproyectos de reforma y actualización legislativa en la materia.
- Asistencia en las relaciones con organizaciones no gubernamentales del ámbito profesional y académico.
- Diseño de un plan que comprenda y coordine todos los segmentos de intervención del Estado, en el marco de su competencia.
- Implementación de convenios de colaboración técnica.
- Coordinación de actividades de cooperación jurídica nacional e internacional.

Por otra parte, el 2 de junio de 2008 se dictó la resolución 1466 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, por la cual se creó el Registro Único de Análisis del Narcotráfico (Ruan), con el objetivo de confeccionar un mapa nacional de sustancias que permitiera conocer: 1) las cantidades, y 2) las calidades de las sustancias secuestradas (en términos de concentración, elementos de corte, estiramiento y demás índices de relevancia físico-químicos), y 3) las zonas geográficas de decomiso. A partir de dicha medida se instruyó a los jefes de todas las fuerzas de seguridad federales para que implementen un protocolo único de recopilación de la información y cruce de datos estadísticos, a fin de establecer qué zonas son de egreso, ingreso, transporte de sustancias, almacenamiento, distribución o ubicación de laboratorios. Toda la información obtenida debe coordinarse y remitirse a la Dirección de Inteligencia Criminal, para mejorar la calidad de la investigación en la materia. Asimismo, se firmaron instrumentos con países como España, Portugal, Perú y Uruguay, entre otros, para la coordinación de datos con los países productores y de destino.

En materia de investigación criminal, a partir de la segunda mitad de 2008 se hicieron las primeras reuniones del Consejo de Seguridad Interior para diseñar políticas nacionales frente al narcotráfico y coordinar medidas con los diferentes gobiernos provinciales en cuanto al refuerzo de zonas sensibles de ingreso de sustancias ilícitas, zonas de egreso (puertos), trasporte, almacenamiento y distribución.

El 28 de julio de 2008 se presentaron los primeros resultados de la "Encuesta nacional sobre prevalencias de consumo de sustancias psicoactivas (2008)" que constó del relevamiento de 51.000 hogares, realizado por el Ministerio de Salud en conjunto con el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. El objetivo de la encuesta era identificar los problemas sociales existentes, a fin de que cada ministerio cuente con datos cuantitativos y cualitativos para el diseño e instrumentación de políticas sociales. Los datos de la encuesta abarcaban cuestiones sobre el consumo de sustancias legales e ilegales y las formas de acceso a la información de la población, y están siendo utilizados por el Estado para el diseño de planes de prevención o rehabilitación en las áreas de desarrollo social, trabajo, salud, educación y servicio penitenciario.

El 31 de julio de 2008 se suscribió el Convenio marco de colaboración y asistencia entre el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, el Comité científico asesor en materia

de control del tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y criminalidad compleja, y el Ministerio de Salud, cuyo objetivo es la coordinación de políticas públicas en materia sanitaria en beneficio de las personas privadas de su libertad, así como de quienes egresen del Servicio Penitenciario Federal, mediante su incorporación a los planes vigentes del Ministerio de Salud.

Los días 9 y 10 de octubre de 2008 se realizaron las primeras Jornadas nacionales sobre políticas públicas en materia de drogas, organizadas por el Comité científico asesor, el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, y los ministerios de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de Educación, de Desarrollo Social, del Interior, de Salud, y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. También participaron las facultades de medicina, psicología, farmacia y bioquímica de la Universidad de Buenos Aires, la Academia de Toxicología, la Asociación de Psiquiatría, organismos de derechos humanos organizaciones no gubernamentales (ONG), la Procuración General de la Nación y la Defensoría General de la Nación, la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires, magistrados nacionales y locales, jueces, fiscales, defensores, profesionales de la educación, la salud, el desarrollo social y el trabajo. El objetivo fue discutir la problemática, establecer los lineamientos para el desarrollo de un mapa criminal de oferta y demanda de drogas con base en el análisis del primer corte de la encuesta nacional de prevalencias del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) y los documentos oficiales del Comité científico asesor.

El 27 de octubre de 2008 se suscribió un Convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con el fin de tomar medidas de prevención y tratamiento de las adicciones dentro del ámbito laboral, mediante diversos programas de capacitación. Las acciones y los proyectos que han de implementarse se llevarán a cabo mediante acuerdos complementarios entre los sectores empresariales privados, los sindicatos y la cartera laboral.

El 1 de septiembre de 2009 el Comité científico asesor presentó ante el ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos los lineamientos fundamentales para el Plan nacional de drogas, 2010-2015, entre los que figuran:

- La creación de la Comisión nacional de políticas públicas en materia de drogas.
- La adecuación y ampliación del Centro Nacional de Reeducación Social.
- La modificación del régimen de asistencia e internaciones en establecimientos asistenciales.
- El control y diseño de ajuste de los tratamientos a drogodependientes de acuerdo con los instrumentos internacionales.
- La promoción de la ampliación de la ley de lucha contra el alcoholismo y su reglamentación nacional.
- El impulso al proyecto de regulación del expendio y publicidad de medicamentos de venta libre.
- El impulso al proyecto de ley de reducción del consumo de tabaco.
- El impulso al programa nacional de educación para la prevención de adicciones y el consumo indebido de drogas.
- El impulso al programa nacional de asistencia a las adicciones.
- La prevención y el tratamiento de adictos en institutos de menores.
- La reformulación de las competencias de la Sedronar.
- La fiscalización de precursores químicos y sustancias que sirven para fabricar drogas, mediante auditorías a las empresas inscritas.
- La ampliación de la estructura y competencias de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (Anmat) y del Instituto Nacional de Medicamentos.

- El diseño e implementación de una campaña de prevención del abuso de sustancias legales e ilegales por los medios de comunicación masiva.

El 30 de septiembre de 2009, el Comité asesor se trasladó bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros con el nombre de Comisión nacional coordinadora de políticas públicas en materia de prevención y control del tráfico ilícito de estupefacientes, la delincuencia organizada transnacional y la corrupción, ampliando sus competencias y funciones.

En cuanto al lavado de dinero, el 10 de septiembre de 2008, mediante la resolución 281, el poder ejecutivo nacional aprobó la Directiva sobre la reglamentación del artículo 21 de la ley 25.246 de encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo, por el cual se establece el límite de cumplimiento de la obligación de reportar operaciones sospechosas por parte de los organismos competentes.

El 22 de diciembre de 2008 se aprobó, mediante la resolución 3907 de ese año, la Agenda nacional para la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo 2007-2009, en la que se establecieron veinte objetivos a cumplir por la República Argentina, con sus correspondientes metas, de acuerdo con los compromisos asumidos en los organismos internacionales de los cuales es miembro, tales como el Grupo de Acción Financiera Internacional (Gafi) y el Grupo Egmont.

El 23 de diciembre de 2008, mediante la promulgación del decreto 2226, se autorizó a la titular de la Unidad de Información Financiera a intervenir como parte querellante en los procesos en los que se investigue la comisión de los delitos tipificados por la ley 25.246. Esta nueva facultad le permitirá participar activamente en los procesos judiciales en los que se persigan los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo.

Con respecto a las acciones desarrolladas frente a la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños, a continuación se presenta una síntesis de las mismas desde 2008.

2.2.1 2008

- Hacia finales de noviembre de 2006, desde el programa "Las víctimas contra las violencias", se culminó la redacción del proyecto de ley de prevención y erradicación de la trata de personas y de asistencia a sus víctimas. El mismo fue enviado al Senado de la nación, donde se le hicieron modificaciones. El mencionado proyecto de ley fue sancionado como ley bajo el número 26.364 el 29 de abril de 2008 y publicado en el *Boletín Oficial* el 30 de abril del mismo año.
- El Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos organizó el primer Congreso internacional del Mercosur y Estados asociados sobre trata de personas y pornografía infantil, que se llevó a cabo en Buenos Aires en junio de 2008.
    - Se hicieron exposiciones sobre experiencias y buenas prácticas, e informes de funcionarios de los países que conforman el bloque del Mercosur y Estados asociados.
    - Se trabajó, bajo formato de taller, presentando al cierre del Congreso recomendaciones y conclusiones sobre las temáticas de:
        - Investigación y persecución del delito de trata.
        - Experiencias en investigación del delito y empoderamiento de las víctimas.
        - Protección y asistencia a las víctimas de trata.
        - Planes y programas nacionales de lucha contra la trata.
        - Utilización del internet para la comisión de los delitos de trata y pornografía infantil.

- Administración de justicia.
- Capacitación y posterior debate, a cargo de representantes de las fuerzas de seguridad de la República Argentina.
- Explotación sexual de niñas, niños y adolescentes.

- En junio de 2008 se crearon las unidades específicas para combatir la trata de personas en todas las fuerzas de seguridad federales.
- Por la misma época se organizó el Curso de capacitación sobre tráfico ilegal y trata de personas, conjuntamente con la Prefectura Naval Argentina, dirigido a prefectos y prefectas que desarrollan sus tareas en todo el país, especialmente en las zonas de frontera.
- En agosto de 2008 se creó la Oficina de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata.
- Al mes siguiente se dictó un seminario en la Procuración General de la Nación, dirigido a fiscales, en el que se abordó el aspecto legal de la temática de trata de personas, y se expuso sobre los casos asistidos desde la sanción de la ley 26.364 por las profesionales de la Oficina de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata.
- El equipo técnico del programa "Las víctimas contra las violencias" fue convocado para dictar capacitaciones en la provincia de Tucumán en materia de prevención y erradicación de la trata de personas.
- En el marco del cumplimiento de la ley 26.364, el 23 de octubre de 2008 se creó el programa de Protección a las víctimas de la violencia en el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- En octubre y noviembre se organizaron jornadas de capacitación sobre prevención y lucha contra la trata de personas, dirigidas a fuerzas de seguridad, en las provincias de Misiones y Salta.

2.2.2 2009

- En la segunda Reunión de autoridades nacionales en materia de trata de personas, convocada por el Consejo Permanente de la OEA, se gestionó, de acuerdo con las estrategias propias de estas reuniones, un consenso internacional para incluir la idea y la palabra *cliente* en los considerandos del documento final. Así se leyó el mismo incorporándose por vez primera en una reunión de la OEA la importancia del *cliente*, sistemáticamente negada en las reuniones internacionales previas mantenidas por los países miembros (marzo 2009).
- Se organizaron, con el gobierno de la provincia de Santa Cruz, las Jornadas de capacitación sobre prevención y lucha contra la trata de personas. Talleres a cargo del equipo técnico del programa "Las víctimas contra las violencias" y la Oficina de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata, dirigidas a las fuerzas de seguridad. Desarrolladas en la ciudad de Río Gallegos, provincia de Santa Cruz (mayo de 2009).
- Se dictó, en la provincia de Santa Fe, una capacitación dirigida a jueces y fiscales, a cargo de la Oficina de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata y la Unidad Fiscal en materia de Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (Ufase) (septiembre 2009).
- Se dictó, en la provincia de Formosa, el Taller marco para el abordaje del delito de trata de personas y la asistencia a sus víctimas, dirigido a funcionarios y funcionarias de cuerpos policiales provinciales y fuerzas de seguridad con asiento jurisdiccional. El mismo estuvo a cargo de la Oficina de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata, la Secretaría de Seguridad Interior y las Fuerzas de Seguridad Federales, representadas en esta oportunidad por Gendarmería Nacional Argentina (GNA) (octubre 2009).

- Se organizaron, con el gobierno de la provincia de La Rioja, Jornadas de capacitación sobre prevención y lucha contra la trata de personas. Talleres a cargo del equipo técnico del programa "Las víctimas contra las violencias" y la Oficina de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata, dirigidas a las fuerzas de seguridad. Desarrolladas en la ciudad de La Rioja, provincia de La Rioja (noviembre 2009).

2.2.3 2010

- En enero de 2010 se realizaron las primeras reuniones anuales de la Mesa de trabajo interinstitucional conformada en 2006 para el diseño de acciones conjuntas con el Ministerio del Interior (programa "Las víctimas contra las violencias", Secretaría de Seguridad Interior y Dirección Nacional de Migraciones), el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Secretaría de Derechos Humanos), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo, la Secretaría de Turismo de la Nación, la Gendarmería Nacional Argentina, la Prefectura Naval Argentina, la Policía Federal Argentina y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La finalidad de dicha Mesa fue diseñar actividades articulando las acciones de las diversas áreas. Actualmente, y por razones de confidencialidad, la Mesa se encuentra conformada solamente por las divisiones específicas de trata de personas de cada una de las fuerzas de seguridad federales, la Secretaría de Seguridad Interior y la Oficina de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata.

Bibliografía

Sipri *2009 Yearbook*.

Sipri. *Military Expenditures Database*

Ugarte, José Manuel (2006). *La reglamentación de la ley de defensa: audaz y coherente, con aspectos que ameritan reflexión,* Revista Electrónica *Escenarios Alternativos,* junio de 2006

Notas

1 La mención hace referencia a la circunstancia de que habiéndose sancionado la ley de defensa promulgada el 26 de abril de 1988, su reglamentación fue dictada el 12 de junio de 2006, es decir, más de dieciocho años después.

2 Conforme surge de la Estrategia nacional de defensa de Brasil, aprobada por decreto 6703/2008.

3 Artículo 27 inciso b) del Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica.

Seguridad y defensa en Brasil en 2009:
avances en la consolidación de un designio estratégico

Alcides Costa Vaz / Artur Andrade da Silva Machado

Resumen ejecutivo

La evolución de los principales aspectos de la agenda de seguridad y defensa de Brasil durante 2009 permite concluir que el país ha limitado sus políticas al acompañamiento y a la supervisión de las estrategias y directrices establecidas en 2008.

Internamente, el país siguió la institucionalización de la burocracia civil con el fin de encargarse de las iniciativas gestadas en años anteriores en el ámbito de la política de defensa. Los pasos iniciales en la implementación de los planteamientos de la Estrategia nacional de defensa, aun cuando tomados en gran medida en niveles administrativos y jurídicos, adquieren importancia una vez que abren espacio para la consecución de los objetivos programáticos de la misma a mediano y largo plazos. En el ámbito regional, los esfuerzos se dirigieron fundamentalmente hacia la institucionalización de mecanismos para el diálogo sobre seguridad y defensa entre los países de la región, con un fuerte acento en la Unión Suramericana de Naciones (Unasur) y su Consejo Sudamericano de Defensa (CSD). Los movimientos iniciales en la implementación de la Estrategia nacional de defensa han permitido a Brasil profundizar en sus intereses regionales, por medio de una política de seguridad con carácter programático.

La innovación más significativa respecto de los asuntos de la agenda brasileña de seguridad y defensa se produjo en las dinámicas del nivel sistémico, perfilándose una tendencia a incrementar el perfil estratégico de Brasil. El muy buen desempeño económico del país en el contexto de la

crisis global seguramente ha contribuido de manera decisiva a alimentar la percepción externa de que éste ha crecido en importancia tanto política como económica y, aunque en menor medida, también geoestratégica. En este contexto, Brasil fue capaz de diversificar su red de socios para la cooperación en el campo militar y se mantuvo activo en el ámbito de la cooperación multilateral frente a los desafíos de seguridad de carácter transnacional. Estos desarrollos estimularon al país a buscar una participación en cuestiones de seguridad de elevada sensibilidad política global.

***

Introducción

A lo largo de 2009, Brasil experimentó un importante cambio en relación con las percepciones sobre su influencia en los ámbitos global y regional, lo que resultó de la conjunción de factores emanados de dichos ámbitos y del propio protagonismo internacional del país. Así, el reconocimiento de su éxito en el manejo de la crisis económica, la consolidación del G-20 como un foro importante y también como actor en el diálogo político sobre asuntos económicos globales, y la creciente visibilidad del Bric (Brasil, Rusia, India y China) se sumaron a la intensa diplomacia presidencial, ejercida bilateral y multilateralmente, a la activa agenda de cooperación internacional y a la orientación proactiva que ha marcado la política exterior para proyectar globalmente a Brasil como un actor de creciente expresión internacional.

Sin embargo, es importante considerar que las percepciones positivas acerca del ascenso internacional de Brasil reflejan fundamentalmente la mayor visibilidad del país en los dominios político y económico, mientras su perfil en el ámbito estratégico no ha experimentado cambios significativos. Por esta razón, global y regionalmente sigue abordando los asuntos de seguridad desde una perspectiva que privilegia el diálogo político y la valoración de marcos institucionales que reflejen los cambios en la estructura de poder y del orden internacional y que posibiliten un trato más simétrico y el ejercicio de mayor influencia de parte de los países emergentes en los procesos decisorios también en esta esfera.

Esto señala que en 2009 se mantuvieron las principales líneas de continuidad en la agenda y en las políticas de seguridad y defensa del país. En el ámbito doméstico, el panorama de la seguridad y de la defensa se caracterizó por los movimientos iniciales de la implementación de la Estrategia nacional de defensa introducida en diciembre de 2008, por la discusión de aspectos que remiten a los abusos de derechos humanos perpetrados durante el régimen autoritario (1964-1984) y por la discusión acerca de las adquisiciones de medios para las Fuerzas Armadas, en particular la Fuerza Aérea y la Fuerza Naval. Regionalmente, se puso énfasis en la consolidación de la Unasur y de su Consejo de Seguridad como foros adecuados para el tratamiento de asuntos políticos y de seguridad regional. En términos globales, el intento de ampliar y diversificar el conjunto de países con los cuales Brasil sostiene relaciones más intensas en materia de seguridad, y de lograr mayor simetría con las grandes potencias en el diálogo político sobre este tema, fueron los principales rasgos en 2009 en el ámbito de las políticas de seguridad y defensa en Brasil. Por ende, ellos son los elementos que analiza este artículo.

1. Los desarrollos domésticos: la Estrategia nacional de defensa frente a nuevos retos políticos

La Estrategia nacional de defensa (END), presentada formalmente en diciembre de 2008, representa el hito más importante en tiempos recientes para la articulación sistemática y consistente del sector de defensa en Brasil. Por ende, para considerar en qué medida y qué dimensiones de la misma han afectado de forma substantiva la política y las acciones del país en el ámbito de la seguridad y la defensa es necesario examinar su implementación. Dada la perspectiva de largo plazo y el amplio alcance de la END, los primeros estadios de su desarrollo están relacionados con la expedición de instrumentos normativos y jurídicos que faculten a las instancias políticas y administrativas para poner en marcha las acciones previstas para la consecución de objetivos en los tres ejes estructurantes de la Estrategia: 1) la reorganización de las fuerzas armadas; 2) la reestructuración de la industria de material de defensa; y 3) la política de composición de los efectivos de las Fuerzas Armadas.

Por esta razón, las primeras iniciativas en el ámbito de la END tuvieron un carácter acentuadamente burocrático y de poca visibilidad política y social. En junio de 2009, al presidente Lula da Silva (2003-2007; 2007-) se le presentó un paquete de propuestas, entre las que merecen referencia un ambicioso plan de reequipamiento presentado por las Fuerzas Armadas, en el que se detallan las necesidades de adquisiciones hasta 2030, y sus principales proyectos de ciencia y tecnología; la transferencia de la Escuela Superior de Guerra a Brasilia; la creación de una Secretaría de Productos de Defensa y otras modificaciones en la estructura del Ministerio, entre las que se destaca la creación del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Otro aspecto que es necesario subrayar es la estructuración de una carrera civil para la defensa, que responde a la necesidad de corregir la distorsión que representa la presencia masiva de militares en funciones de control y gestión. Casi todas estas medidas deben ser aprobadas por el Congreso Nacional, lo que también abre la oportunidad de ampliar el debate político sobre las necesidades y preocupaciones de defensa del país. El mayor desafío para la implementación de la END es la dotación de recursos presupuestales para atender las adquisiciones y los proyectos tecnológicos, la ampliación del personal civil y militar de defensa y la reubicación del aparato de defensa en el territorio marítimo y continental. Aun cuando en los últimos años el presupuesto de este sector ha aumentado significativamente, está lejos todavía de contemplar de modo suficiente las necesidades y demandas planteadas en el marco de la END. Por ende, el debate político sobre el presupuesto de defensa adquiere gran importancia, aun si a lo largo de 2009 no se avanzó sustantivamente al respecto.

Así, luego de haber logrado una visibilidad interna y regional importante, la END se ha subsumido, de cierto modo, en la agenda política, dado que sus principales desarrollos fueron marcadamente burocráticos, a excepción de la definición –que no se logró en 2009– sobre la compra de los cazas de última generación para la Fuerza Aérea (Proyecto FX-2) que se mantuvo como un asunto de mayor visibilidad. Este rasgo, sin embargo, no implica la pérdida prematura de importancia de la END; es, ante todo, la consecuencia previsible de un proceso político de largo alcance que supone una intensa labor en los niveles técnico, administrativo, jurídico, financiero y político. Por tratarse de un esfuerzo sin precedentes en la trayectoria del sector de defensa en Brasil, la implementación de la END se enfrenta a la ausencia de tradición y de una cultura política interna que privilegie los temas contemplados en ella, lo que seguramente debe imponer cierta morosidad en su desarrollo.

Mientras la END estaba en sus estadios iniciales de implementación, con niveles relativamente bajos de politización, otros asuntos de la agenda doméstica suscitaron conflictos en el seno de las instituciones de seguridad y defensa. Una crisis importante estalló a raíz de la

tentativa de sectores gubernamentales vinculados con la protección de los derechos humanos de discutir de nuevo la ley de amnistía de 1979, que había absuelto a los militares y a los civiles acusados de crímenes políticos perpetrados durante el régimen autoritario (1964-1984), ley que constituyó uno de los pilares de la transición política pactada que tuvo lugar en Brasil.

El origen de los nuevos cuestionamientos a la ley de 1979 se remonta a la condena de un coronel del Ejército a fines de 2008 y a la posibilidad de que su caso también fuera juzgado en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En este mismo contexto, el entonces secretario de Derechos Humanos, Paulo Vanucchi, proponía instalar en Brasil una comisión de la verdad, siguiendo el modelo adoptado en otros países de la región como Argentina y Perú. La propuesta de creación de la comisión se presentó en el Programa nacional de derechos humanos 3 (PNDH-3) a finales de 2009, lo que llevó al ministro Nelson Jobim, así como a los comandantes militares de las tres Fuerzas Armadas, a anunciar la renuncia a sus cargos.

La crisis fue superada solamente en diciembre, cuando el presidente Lula aseguró que el modelo de amnistía adoptado en Brasil no cambiaría. El episodio señala el hecho de que, tras un cuarto de siglo desde el fin del régimen autoritario y a pesar de la buena convivencia entre civiles y militares desde entonces, en los dos sectores todavía hay mucha sensibilidad acerca de la represión, la tortura y la desaparición de opositores al régimen militar.

Al mismo tiempo, la decisión adoptada reafirma la preocupación e interés de parte del poder civil de evitar confrontaciones directas con el liderazgo militar por cuestiones relacionadas con el periodo autoritario, sobre todo si esto implica el riesgo de reintroducir un componente de indeseada inestabilidad en el panorama político doméstico. Por otro lado, suscita percepciones de que en las relaciones entre civiles y militares persiste un flanco de fragilidad, que se manifiesta eventualmente.

A pesar de su significado político, la crisis acerca de la ley de amnistía se mantuvo en su propia órbita y no afectó el tratamiento de otros asuntos que movilizaron la atención y los esfuerzos políticos por sus implicaciones directas para la seguridad y defensa, como lo energético y, en particular, la explotación de los grandes yacimientos de gas y petróleo descubiertos en los últimos años en la costa brasilera. A finales de 2008, la empresa estatal Petrobras empezó a explotar petróleo en pequeñas cantidades en la capa de presal. Frente a la inminente explotación a gran escala del hallazgo de yacimientos petroleros con un gigantesco potencial energético en la plataforma submarina brasileña, surgieron tres nuevos imperativos directamente relacionados con la seguridad y la defensa: 1) la adaptación de la legislación nacional a las nuevas condiciones de explotación de petróleo; 2) la necesidad de fuerte acción en los foros internacionales pertinentes para garantizar la soberanía del país sobre los recursos encontrados; y 3) la reforma de la Fuerza Naval con el fin de responder adecuadamente a las hipótesis de mayores necesidades y riesgos geoestratégicos.

En agosto de 2009, el gobierno federal de Brasil anunció cuatro nuevos proyectos para cambiar el marco legal para explotación de petróleo en la capa de presal. La discusión, que hasta el final del año aún se estaba procesando en el poder legislativo, concierne a cuáles agentes tendrán derecho a explotar la región y qué sistema regirá la relación entre las inversiones de capital público y privado. En lo que se refiere a la necesidad de acción en los foros internacionales, los mayores esfuerzos se centran en el Plan de levantamiento de la plataforma continental brasileña (Leplac), responsable de presentar estudios científicos a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, de las Naciones Unidas (CLCS). Hasta finales de 2009, la CLCS aún no había respondido a la propuesta brasileña, presentada en 2008, en la cual el país requiere soberanía sobre las siguientes áreas: 1) los depósitos de sedimentos en la desembocadura del río Amazonas; 2) la cadena de montes submarinos

adyacentes a las islas de Vitória y Trindade; y 3) el extremo sur de la orilla continental.

La defensa del presal y de las instalaciones para su explotación se vincula directamente con uno de los aspectos centrales de la Estrategia nacional de defensa: la modernización del aparato de defensa y, de modo particular, de la Fuerza Naval. En relación con esto hay dos programas prioritarios. En primer lugar, el Proyecto de desarrollo de misiles superficie-superficie adaptados a los buques de guerra existentes en Brasil. En segundo lugar, el Programa de desarrollo de submarinos (Prosub), con el cual Brasil, en cooperación con Francia, tiene la intención de producir el submarino Scorpène, cuyo casco será adaptado para moverse con propulsión nuclear. Es necesario destacar que el reto de Brasil con ese programa no tiene que ver con disuasión nuclear o poderío tecnológico, sino con la intención de cambiar de la estrategia de posición fija, actualmente empleada por su Armada, hacia una estrategia de movimiento. Ese objetivo se puede lograr dado que los submarinos tradicionales sólo alcanzan una velocidad máxima de 6 km/h, mientras que un submarino a propulsión nuclear se desplaza a 60 km/h. Este último programa logró avances importantes en 2009, cuando fue aprobado en el Congreso Nacional. En ese año, además, recibió garantías de crédito de parte de Francia. Así, la cuestión energética se ha convertido en un importante factor de incentivo a la consecución más inmediata de los objetivos y acciones previstas en la END y referidas a la modernización del aparato de defensa, y se presenta como un argumento fuerte en el marco del debate político y parlamentario sobre la política de defensa.

2. El espacio regional: avances en la consolidación de la institucionalidad regional de seguridad y defensa

En el ámbito regional, cabe resaltar que Brasil buscó, con éxito, incorporar los principales desarrollos relacionados con la defensa a la agenda del Consejo Suramericano de Defensa. A lo largo de 2009 se produjeron hechos significativos considerados como amenazas a la seguridad sudamericana, incluyendo la continuación de las tensiones entre Colombia, Ecuador y Venezuela y de aquellas entre Perú y Chile, la actuación de poderes extrarregionales en el espacio sudamericano y la perspectiva de una carrera armamentista de alcance regional. Mientras que, por un lado, estos hechos alimentan percepciones de un cierto deterioro del panorama de seguridad regional, por otro, su tratamiento multilateral en el marco de una institucionalidad genuinamente sudamericana señala avances importantes en la construcción del diálogo político regional sobre seguridad, al mismo tiempo que tiene consecuencias importantes para la estructura de rivalidades y para los lazos de confianza regionales. Desde este punto de vista, considerada desde la perspectiva de los intereses y preocupaciones brasileños, la coyuntura regional ha evolucionado de forma satisfactoria, en la medida en que dichos asuntos fueron efectivamente incorporados a la agenda de la Unión Suramericana de Naciones y de su recién creado Consejo de Defensa.

Brasil ha acompañado atentamente también otros eventos regionales, como el resurgimiento de los ataques de Sendero Luminoso, la evolución de la controversia entre Chile y Perú en la Corte de La Haya y el anuncio del inicio de la explotación petrolera en las islas Malvinas. Con respecto a la cuestión de las Malvinas, lo que había generado mayor preocupación brasileña hasta el fin del año fueron los planes de militarización local anunciados por el Ministerio de Defensa británico. Sin embargo, aun cuando Brasil hubiera expresado su preocupación e interés político acerca de las cuestiones citadas, la *securitización* de estas agendas no se produjo. Incluso durante la crisis en Honduras, evento en el que el país desempeñó un rol importante, Brasil intentó restringir su actuación a los requerimientos del diálogo diplomático y al "principio de no intervención". Según declaraciones

del ministro de Defensa, Nelson Jobim, el empleo de las fuerzas armadas no se ha considerado en ningún momento, ni siquiera cuando la Embajada brasileña estuvo sitiada por las tropas hondureñas (Ministerio de Defensa, Nota 29/09/2009). La acción nacional quedó, por lo tanto, limitada a las posibilidades diplomáticas.

Un aspecto central en la política de seguridad regional brasileña, la institucionalización del mecanismo de coordinación de las políticas de defensa en el nivel regional, ha asumido el carácter de un macroproceso en el que Brasil ha adoptado como su principal objetivo el hacer que los compromisos con la paz de la región logren fijar expectativas y comportamientos de los actores que hacen parte de ella. En marzo de 2009, los viceministros de Defensa de los países de la región se reunieron en Santiago con el fin de determinar los fundamentos prácticos del Consejo Suramericano de Defensa (CSD) y consolidarlos en un plan de acción. Los objetivos definidos –el establecimiento de una zona regional de paz y cooperación y la implementación de una amplia agenda para la construcción de una identidad sudamericana de defensa– fueron considerados sencillos pero efectivos, especialmente en la medida en que reflejan de modo pragmático la originalidad de las discusiones de defensa en América del Sur.

En este sentido, Brasil sumó esfuerzos con los demás países sudamericanos para cumplir con el "Plan de acción 2009-2010" del CSD, y recibió con satisfacción los avances sucesivos en la concreción de los cuatro ejes temáticos del plan. En cuanto a la meta de fomento a iniciativas regionales de capacitación y formación, se realizó el primer Encuentro suramericano de estudios estratégicos, en la Escuela Superior de Guerra (Río de Janeiro), así como el seminario Modernización de los Ministerios de Defensa. Además, los países se comprometieron con la creación del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos para la Defensa, en Buenos Aires.

Respecto a la promoción de las industrias y tecnologías de defensa, Brasil sigue incrementando su comercio de bienes militares con los países de la región, destacándose la negociación de exportación de aviones Supertucano a Ecuador, Paraguay y Perú, y la cesión de tecnología de producción a Colombia (Embrear, 2009). Brasil también fue elegido para la presidencia y sede de la Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz (Alcopaz) en su primera Asamblea general, con lo que coadyuvó al reto de aumentar la cooperación militar en acciones humanitarias y operaciones de paz (Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile, 2009). Cabe destacar que Brasil sigue manteniendo la coordinación de tareas con los países del Cono Sur, Ecuador y Perú en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (Minustah), y que en 2009 se envió a ese país el undécimo contingente militar de Brasil, que tiene 1.268 soldados, de los cuales 250 son de la Compañía de Ingeniería.

De todos modos, el principal logro del CDS en la perspectiva brasileña fueron las discusiones que se dieron en ese marco sobre el acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos así como sobre la perspectiva de surgimiento de una carrera armamentista en la región, asuntos considerados de suma importancia para la seguridad regional. Según la interpretación brasileña, esas dos crisis mantuvieron puntos de entrelazamiento, mientras incluían también la posibilidad del aumento de tensiones en algunos ejes de rivalidad.

El origen más inmediato de esa crisis regional se refiere, en primer lugar, a la declaración del gobierno sueco de que las bazucas de las cuales se apoderó el Ejército colombiano durante la toma de un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) habían sido vendidas a Venezuela en 1988. En segundo lugar, el acuerdo militar secreto entre Colombia y Estados Unidos ha ocasionado aprehensión entre los demás países de América del Sur, debido a la falta de informaciones precisas acerca de los términos de dicho acuerdo, así como a la perspectiva del incidente en el que

una operación militar colombiana violó la frontera con Ecuador. En consecuencia, a mediados de 2009 la región vivía un estancamiento crítico de las expectativas y de la confianza. De su parte, Colombia no se fiaba de sus vecinos para resolver su mayor dilema de seguridad, mientras importantes actores regionales se sintieron amenazados con la posibilidad de asignación de un mandato sin restricciones a una potencia externa con el fin de luchar contra agentes sabidamente transnacionales.

Según el punto de vista brasileño, la solución a la crisis pasaría por el suministro de información sobre el contenido del acuerdo, así como de garantías de que las acciones de Estados Unidos se limitarían al territorio de Colombia. Fue con ese espíritu que el problema se llevó a la Reunión extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unasur en San Carlos de Bariloche, en agosto.

Sin embargo, en un intento exitoso de vincular la cuestión del acuerdo con Estados Unidos a un tema más amplio, el Canciller colombiano, Jaime Bermúdez, hizo esfuerzos por llevar a Bariloche la existencia de una carrera armamentista regional. Cabe señalar que, a pesar de un crecimiento de 90% de los presupuestos militares promedio en los países de América del Sur entre 2003 y 2008, alrededor de dos tercios de los gastos regionales se asignan al pago de personal. Las dificultades económicas que asolaron América Latina entre las décadas de los ochenta y los noventa también permiten relativizar ese incremento del gasto militar.

En definitiva, ambos asuntos fueron debatidos multilateralmente y, a finales de 2009, la crisis ya había perdido su impulso inicial, lo que fue demostrado por el resultado de las negociaciones ministeriales. Después de dos reuniones extraordinarias de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Unasur, celebradas en Quito, el 15 de septiembre y el 27 de noviembre de 2009, los países sudamericanos tomaron tres decisiones importantes: 1) la medición estandarizada de los gastos militares; 2) la necesidad de notificar con antelación a los respectivos países miembros limítrofes y a Unasur cualquier maniobra, despliegue o ejercicio militar; y 3) la necesidad de notificar a Unasur el desarrollo de ejercicios militares con países extra-regionales y de invitar a observadores militares en esos casos.

Desde la perspectiva de Brasil, que siempre ha revelado su preferencia por la solución multilateral, 2009 fue considerado un año fecundo para la contención de las crisis y para el debate sobre la seguridad y defensa regionales (entrevista del ministro Celso Amorim en Comisión de Senado Federal, noviembre 2009). Entre la Cumbre de Bariloche, en agosto, y el último encuentro de ministros en Quito, en noviembre, Brasil hizo todos los esfuerzos posibles para lograr algún grado de consenso regional. En los frentes más polarizados, el país ha avanzado en negociaciones bilaterales con todas las partes, cuyo principal resultado ha sido la disposición de Ecuador para la superación de eventuales cismas con Colombia, lo que ha culminado con la activación de medidas para proteger la frontera entre ambos países. Por otra parte, Brasil estuvo dispuesto a cooperar con Colombia, ofreciendo el intercambio de inteligencia del sistema Sivam/Sipam en Amazonas, al tiempo que ha logrado aumentar la comprensión de Colombia acerca de algunas de las preocupaciones de otros países de la región.

3. La creciente proyección global: ¿un nuevo *global player* en seguridad?

Con respecto a los acontecimientos mundiales que afectan las perspectivas de Brasil en materia de seguridad y defensa, 2009 trajo consigo cambios prometedores, especialmente en lo que respecta a la inserción del país en las dinámicas geoestratégicas internacionales. Sin embargo, no hubo avances o cambios importantes en cómo han sido interpretados los acontecimientos de la seguridad internacional en el ámbito de definición de las políticas nacionales. Así que la tendencia más notable hacia un aumento

del perfil de la política brasileña de seguridad internacional es, en analogía con la evolución de la política exterior, la búsqueda de la diversificación de los socios tradicionales.

Las dinámicas económicas y políticas internacionales durante 2009 dieron lugar a importantes implicaciones para la inserción de Brasil en el juego geopolítico global. La fuerza del crecimiento económico nacional ante el telón de fondo de la crisis financiera, la articulación de asociaciones bilaterales y plurilaterales con otras economías emergentes, tales como el Bric e Ibas (iniciativa trilateral entre India, Brasil y Sudáfrica para promover la cooperación sur-sur), así como el fortalecimiento de los foros multilaterales como el G-20 financiero, tuvieron el efecto de cambiar el sistema internacional, elevando el perfil geoestratégico de Brasil. Esas modificaciones permiten mayor margen de maniobra en los diversos niveles de interacción política internacional, al mismo tiempo que intensifican las expectativas de la comunidad internacional con respecto a que el país asumirá nuevas responsabilidades.

Este escenario de mayores expectativas se hizo visible en la repercusión que obtuvo el reforzamiento de lazos políticos entre Brasil e Irán. Todos los niveles oficiales de gobierno han hecho pública la posición brasileña, favorable al programa nuclear iraní con fines pacíficos. La perspectiva de acercamiento de la Conferencia de las partes del Tratado de No Proliferación (TNP) en 2010, ayuda a explicar el intercambio de visitas entre funcionarios iraníes y brasileños durante los últimos meses de 2009. En el ámbito multilateral, Brasil e Irán comparten el interés de formular una posición contraria a las presiones para la adopción del Protocolo modelo adicional de salvaguardias de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA). Por lo tanto, las motivaciones de esta política de acercamiento reflejan algo más que una simple expansión geográfica de los intereses brasileños al área de la cultura islámica en África y Asia, lo que también explicó la negociación de un acuerdo con Turquía para la importación de armas pequeñas.

Además de los contactos políticos y militares con los países de cultura islámica, otros contactos bajo la forma de conversaciones militares hacen creer que Brasil ha tratado de diversificar los socios en los ámbitos de seguridad y defensa. En esta materia, el desarrollo más notable es la iniciativa de diálogo militar con la República Popular China, que corre paralela a las relaciones políticas, con su línea bilateral y dentro de la iniciativa Bric.

Desde 2004, China y Brasil empezaron un programa de intercambio de altos oficiales militares de las tres fuerzas, aumentando su aproximación en el ámbito de la defensa. El diálogo se ha intensificado a lo largo de 2009, impulsado por el lanzamiento, en noviembre de 2008, de la Política de China hacia América Latina y el Caribe, en la cual China expresó su intención de aumentar los intercambios militares y la cooperación judicial con los países latinoamericanos. Así que, durante una visita del ministro Nelson Jobim a Beijing, Brasil y China firmaron un protocolo al Acuerdo de 2004, con el cual incrementaron el programa de intercambio, iniciaron perspectivas de cooperación en ciencia y tecnología y se comprometieron con la instalación en Beijing de un Grupo de trabajo para operaciones militares conjuntas. La cooperación se extendió también mediante la oferta brasileña de capacitación de militares chinos para la acción en misiones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas, la cual ocurrirá en el Centro de Capacitación de la Paz en Río de Janeiro (Ministerio de Defensa de Brasil, 2009).

Al igual que China, otros países han ganado espacio como socios prioritarios para la cooperación militar con Brasil. El diálogo con Francia en el ámbito de la seguridad y la defensa es una evidencia importante de la búsqueda brasileña por diversificación, ya que –además de las iniciativas de cooperación en el Programa de desarrollo de submarinos (Prosub) y de la preferencia oficial por el caza Rafale en el proyecto FX-2– la expresión "relación estratégica" entre Brasil y Francia ha sido en gran medida destacada en las declaraciones de ambos países.

Hubo un denso ejercicio de coordinación entre la Fuerza Aérea y la Fuerza Naval de ambos países después del accidente del vuelo 447 de Air France en el océano Atlántico. Por otra parte, durante su visita a Brasilia, el presidente Nicolas Sarkozy (2007-) aceptó oficialmente la petición brasileña de ingresar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sumando una importante alianza a la lista de apoyos conseguida por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (Ministerio de Defensa de Brasil, 2009).

Con respecto a la tradicional acción de Brasil para mantener la estabilidad y el desarrollo en África, especialmente en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), las conversaciones con representantes de la Unión Europea y de sus distintos miembros han sido positivas. En septiembre, durante la visita del ministro de Defensa Nacional de Portugal, Nuno Severiano Teixeira, Brasil y Portugal anunciaron medidas para la coordinación de las acciones que ambos países desarrollan en África. A la cooperación de las fuerzas navales en el Atlántico Sur se añadió la posibilidad de acción conjunta en Guinea Bissau, considerado un país prioritario en el que Brasil ya cuenta con cerca de trescientos soldados de paz.

Aparte de las iniciativas en las cuales desempeñó un rol protagónico, Brasil ha seguido de cerca la evolución de la dinámica de seguridad internacional, especialmente los cambios en la política de seguridad de Estados Unidos durante la administración del presidente Barack Obama (2009-). En este punto, Brasil recibió con entusiasmo el anuncio de cierre de la base militar de Guantánamo y de la interrupción de la práctica de prisiones internacionales por la Agencia Central de Inteligencia (CIA). Ganaron importancia entre los expertos el cambio en la política antiterrorista de George W. Bush (2001-2005; 2005-2009), centrada en los actores estatales, a otra más pragmática, cuya atención se centra en grupos específicos y actores transnacionales, así como la distensión en la relación con Rusia de la cual fueron ilustrativas las negociaciones para actualizar el nuevo Pacto de desarme nuclear (Start-II) y la iniciativa de abortar el proyecto de escudo antimisiles en Polonia.

En un primer momento de gran expectativa, Brasil invitó a Estados Unidos a asistir a las reuniones de Unasur, una estrategia que culminó con el intento de iniciar un diálogo directo sobre el acuerdo militar entre ese país y Colombia. Estados Unidos adoptó la estrategia de evitar el tema, excepto cuando envió la delegación especial a Brasilia en agosto, compuesta por el asesor de seguridad nacional del presidente, James Jones, el subsecretario de Defensa para Adquisiciones, Tecnología y Logística, Ashton Carter, y la secretaria de Estado para Control de Armamentos y Seguridad Internacional, Ellen Tauscher.

La confirmación gradual del retraso de los proyectos anunciados y la verificación de sus alcances parciales llevaron a que Brasil adoptara una postura más cauta. Las autoridades brasileñas mantuvieron la evaluación de la política de seguridad internacional estadounidense, en búsqueda de iniciativas de reducción de la asertividad que marcó la administración pasada. Durante la visita de la ministra Dilma Rousseff a Estados Unidos, la legislatura en Washington decidió favorablemente sobre la extinción del proyecto F-22, con lo que se impulsó la política de limitación de la financiación de armas de tecnología avanzada, que había sido anunciada por el presidente Obama al comienzo de su mandato. Nuevos cambios en el panorama de las relaciones bilaterales con Estados Unidos se produjeron solamente en el segundo semestre de 2009, cuando ambos países comenzaron a negociar un nuevo acuerdo de cooperación militar, lo que sólo se completó al final del año.

4. Balance final

Frente a los muchos interrogantes planteados por la crisis económica global, por el complejo panorama político y estratégico regional y por los ambiciosos objetivos de su Estrategia nacional de defensa, 2009 resultó muy positivo para

los intereses de Brasil en las esferas de seguridad y defensa.

En el plano doméstico, aun cuando los movimientos iniciales para la implementación de la END se hayan producido más en ámbitos burocráticos y jurídicos, con muy poco impacto y visibilidad inmediata, ha sido posible el desarrollo de iniciativas congruentes con los objetivos y prioridades en ellas asignados. Aunque muchos de sus aspectos estén pendientes de definiciones operacionales más precisas, la END se sostiene como un poderoso elemento de orientación política y su sentido programático y de largo plazo sigue siendo un importante elemento distintivo frente a las incipientes formulaciones anteriores en materia de política de defensa.

La centralidad que ha ganado la cuestión energética corrobora directamente las preocupaciones presentes en la esfera de seguridad y defensa. Sin embargo, dichas preocupaciones alimentan un sesgo nacionalista que, a su vez, se suma a la mayor proyección externa del país, generando interrogantes dentro la región acerca de la intención del país de actuar con sus socios regionales o de disociarse de ellos en favor de una inserción internacional más autónoma. Los desarrollos observados en 2009 en el escenario regional y las respuestas e iniciativas de Brasil permiten un acercamiento a la hipótesis de que, en la esfera de la seguridad, para el país es un imperativo acercarse a sus vecinos e interactuar proactivamente en favor de la consolidación del espacio y de una correspondiente institucionalidad que sea genuinamente sudamericana, para el tratamiento de los retos de seguridad y defensa.

Al mismo tiempo, es un hecho que la acción brasileña en el tablero de la política internacional parece prescindir de la participación directa de sus socios regionales, como en el caso del acercamiento con los demás países del Bric, con Irán, con la Unión Europea e, incluso, con Estados Unidos. La coyuntura de 2009 expuso de forma muy clara la dualidad que marca en el presente la condición de Brasil en el ámbito de la seguridad internacional: un país inevitablemente atado a las dinámicas de (in)seguridad de su región, de la cual depende para el logro de sus designios en la misma, y que a la vez persigue una estrategia de inserción internacional orientada por la fuerte valoración de la autonomía.

Referencias

Boletín Mundorama: http://mundorama.net

Centro Conjunto para operaciones de Paz de Chile, 05/08/2009. http://www.cecopac.cl/noticias/2009/agosto/05_08_alcopaz/05_08_alcopaz.htm

Defesanet, Boletín. 2009. http://www.defesanet.com.br/02_boletins/index.htm

Embrear, Informes. 2009. http://www.embraer.com/espanol/content/imprensa/

Ministerio de Defensa de Brasil, Notas a la Prensa, 2009. https://www.defesa.gov.br/imprensa/

Ministerio de Defensa de Brasil, Nota 29/09/2009. https://www.defesa.gov.br/imprensa/mostra_materia.php?ID_MATERIA=33455

Ministerio de Defensa de Brasil, Compendio de Noticias, 2009. https://www.defesa.gov.br/imprensa/

Entrevista del Ministro Celso Amorim a la Comisión de Senado Federal. Ministerio de Relaciones Exteriores, Youtube, noviembre, 2009. http://www.youtube.com/user/MREBRASIL#p/

Poder Aéreo, Noticias. 2009. http://www.aereo.jor.br/2009/

Red de Seguridad y Defensa de América Latina. http://www.resdal.org/

El Caribe: la compleja coyuntura de la seguridad regional

Jorge Rodríguez Beruff

Introducción

Pocos días después de concluir 2009, el 12 de enero de 2010, ocurrió un desastre sin precedentes en la historia del Caribe, por su escala en pérdidas humanas: el terremoto en Puerto Príncipe, Haití. La devastación causada en la capital haitiana y la enorme cantidad de muertes, calculada en más de 200 mil, resaltó de nuevo el reto que representan los desastres naturales en la agenda de seguridad regional. Los huracanes Gustav e Ike, y la tormenta tropical Fay, que azotaron a Cuba en 2008 causando grandes pérdidas económicas (calculadas por el gobierno cubano en 4 billones de dólares), ya habían servido para recalcar la vulnerabilidad de las sociedades caribeñas ante los desastres naturales. En el propio Haití, el paso de las tormentas ese año dejó ochocientos muertos.

El terremoto en Haití, cuyo poder de destrucción se incrementó por la fragilidad de las edificaciones y la pobreza urbana, no sólo golpeó la débil economía del país, sino que fue, sobre todo, una tragedia humana enorme por la cantidad de muertos y heridos, y la desorganización de la vida cotidiana. Este evento, además de plantear la necesidad de movilizar recursos internacionales para las labores de rescate y asistencia, levantó el espectro de la amenaza de tsunamis.

Para hacer viable la recuperación del país fue vital el mantenimiento del orden público en una ciudad de 3 millones de habitantes, añadiéndose nuevos retos a las funciones que ya tenía la comunidad internacional por medio de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah), reforzada por más efectivos internacionales. Además, es evidente que la estabilidad allí tiene repercusiones en otros asuntos de seguridad regional, como el control del tráfico de drogas y la migración.

De esta manera, la tragedia haitiana confirmó que el control de los desastres naturales y los causados por el hombre será una preocupación de muy alta prioridad en la agenda de seguridad caribeña y en la de los actores internacionales en la región. De hecho, esta ha sido una preocupación creciente, sobre todo desde los estragos causados por el huracán Mitch (1998) en Centro América. Como en el caso de Mitch, en esta ocasión el Comando Sur de Estados Unidos desempeñó un papel de mucho relieve en el manteni-

miento del orden y en las labores de asistencia, a veces generando fricciones con otros actores por el control que ejerció sobre el aeropuerto internacional. La experiencia de Haití indica que la respuesta a los desastres naturales requerirá una combinación de esfuerzos nacionales, regionales e internacionales, así como la adopción de medidas preventivas.

El otro aspecto de la seguridad que continuó teniendo una gran importancia durante 2009 tiene que ver con el auge del narcotráfico, la criminalidad y la corrupción, retos que parecen haberse recrudecido en todo el Caribe. Por ejemplo, instituciones de mucha influencia social y política en República Dominicana, como la iglesia católica, han expresado alarma con lo que consideran una crisis institucional y de gobernabilidad creada por la penetración de organizaciones del narcotráfico en las fuerzas de seguridad. En Puerto Rico, las cifras de asesinatos han vuelto a los altos niveles de mediados de los años noventa, y el gobierno decidió movilizar la Guardia Nacional para cumplir labores policiales. La criminalidad continuó en el tope de las preocupaciones de la Comunidad del Caribe (Caricom), incluyendo el problema de la pérdida de ingresos turísticos por la alta incidencia criminal.

Además, se plantea la interrogante sobre el impacto que tendrá en el Caribe la Inicitaiva Mérida para México y Centroamérica, el cual sólo incluye a Haití y República Dominicana. Irónicamente, el éxito de esta iniciativa podría tener el efecto de desplazar las rutas del narcotráfico hacia el Caribe. Los analistas de los patrones del narcotráfico a menudo han señalado el carácter fluido de las rutas. Quizá por esto, a mediados de 2009 Estados Unidos anunció una iniciativa de seguridad para la Cuenca del Caribe, el Caribbean Basin Security Initiative (CBSI).

A comienzos de 2009, Francia enfrentó una huelga larga y dura en la isla de Guadalupe, causada por el aumento en los precios, el desempleo y otras reivindicaciones económicas y políticas. Algunos comentaristas calificaron la situación como una "revuelta" de los territorios franceses en el Caribe, y los hechos de Guadalupe como una crisis de seguridad. La respuesta francesa consistió en una actitud dura con los participantes de las protestas, a la vez que aprobaba un paquete económico de 580 millones de euros. El gobierno de Nicolas Sarkozy (2007-), auspició también un referendo en Martinica y la Guyana Francesa, cuya población rechazó, por amplio margen de más de 70%, el reclamo de mayor autonomía. Guadalupe fue excluida de la consulta. Francia posee importantes intereses de seguridad en el Caribe, relacionados con la proyección de su poder naval y con el Centro Espacial de Kourou, en la Guyana Francesa, que es también el centro espacial de la Unión Europea.

Finalmente, durante 2009 se planteó la aparente tendencia a la profundización de la colaboración en el terreno de la seguridad entre Venezuela y Cuba. Al menos desde 2004 se han desarrollado relaciones de colaboración militar entre los dos países, con visitas recíprocas de oficiales de ambas naciones. En 2007, el presidente Hugo Chávez (1999-2001; 2001-2007; 2007-) propuso una junta de defensa nacional del Alba (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos). La reforma militar que se llevó a cabo en Venezuela en 2009, creando la Milicia Bolivariana, y la salida del vicepresidente Carrizález, por su oposición a la participación de oficiales cubanos en la organización de esa fuerza, han vuelto a poner sobre el tapete el alcance de la colaboración militar entre los dos países.

El asunto de la alianza de seguridad entre Cuba y Venezuela tiene como contrapartida la iniciativa de Estados Unidos de obtener acceso a varias bases militares en Colombia. Venezuela ha denunciado la iniciativa estadounidense, así como la violación de su espacio aéreo por vuelos provenientes de las bases Forward Operating Locations (FOL) en Aruba y Curazao. En general, la actitud de Venezuela es de no colaboración y antagonismo con las políticas de seguridad de Estados Unidos en el Caribe, incluyendo la política antidrogas. Por ejemplo, la asistencia que ofreció

el Comando Sur a Haití fue denunciada por Venezuela como una "invasión", mientras que Cuba tuvo una retórica más comedida y tomó iniciativas de colaboración con Estados Unidos.

El año 2009 muestra un cuadro complejo y cambiante en el Caribe en el terreno de la seguridad, cuyas líneas principales analizamos a continuación.

1. Haití y la seguridad en condiciones extremas

El mandato de Minustah, la misión de seguridad de la ONU, se extendió por un año el 15 de octubre de 2008. A fines de 2009, contaba con 9.057 efectivos, de los cuales 7.032 eran militares y 2.025 policías. Tenía también un personal civil de 482 funcionarios internacionales, 1.228 nacionales y 215 voluntarios. El nivel autorizado es un poco más alto[1]. En 2009, Minustah mantuvo el orden durante las elecciones senatoriales parciales, apoyando ampliamente la celebración de los comicios. Su efectividad para controlar la violencia se refleja en la reducción de los asesinatos, que pasaron de 290 entre enero y septiembre de 2008 a 147 para el mismo periodo de 2009. Algunas organizaciones de derechos humanos han reconocido su eficacia, aun cuando también señalan dificultades en varias áreas, como la protección de las mujeres y la frontera[2].

El Consejo de Seguridad de la ONU decidió enviar una misión a Haití para investigar la situación de seguridad, del 11 al 14 de marzo de 2009, bajo la presidencia del embajador Jorge Urbina, de Costa Rica. La misión encontró que la Policía Nacional haitiana todavía no estaba en condiciones de hacerse cargo de la seguridad y, por ende, el mandato de Minustah debía extenderse. También recomendó que se apoyaran los esfuerzos de las autoridades haitianas para promover la estabilidad socioeconómica y el desarrollo[3].

El devastador terremoto del 12 de enero de 2010 transformó radicalmente la situación haitiana, incluyendo las necesidades y perspectivas de seguridad. El jefe interino de Minustah, Edmund Mulet, expresó que la recuperación de Haití tomaría décadas, lo que evidentemente altera cualquier cronograma para el retiro eventual de la misión de la ONU[4]. El terremoto, además del elevado número de muertes, dejó aproximadamente un millón de personas sin vivienda e interrumpió los servicios básicos de la ciudad[5]. La situación planteó de inmediato el espectro de un quiebre del orden público, el aumento de la violencia y los saqueos, así como el fortalecimiento de las pandillas urbanas.

Para reforzar la seguridad, el Consejo de Seguridad de la ONU autorizó 2.000 efectivos militares y 1.500 policías adicionales, tropas que vendrían de dieciséis países, incluyendo 900 soldados brasileños[6]. Además de este aporte de la comunidad internacional, la respuesta de Estados Unidos ha sido, aparte de la Minustah, la de mayor peso en el terreno de la seguridad. El Comando Sur desplegó tres barcos, incluyendo el portaviones USS Carl Vinson y el buque hospital USNS Comfort. Se informó que se enviarían 10.000 hombres, incluyendo elementos de la 82ª división aerotransportada. Los militares estadounidenses tomaron control del aeropuerto internacional y desplegaron tropas en los predios del Palacio Nacional, una acción de fuerte simbolismo. El control del aeropuerto creó fricciones con algunas instituciones de asistencia[7]. Las tropas inmediatamente cumplieron misiones de mantenimiento del orden en la ciudad[8]. Una encuesta demostró que en Estados Unidos la decisión de la administración del presidente Barack Obama (2009-) de enviar tropas y recursos civiles a Haití contaba con amplio apoyo[9].

La respuesta estadounidense impidió, entre otras cosas, un protagonismo mayor de Venezuela, el país que envió los primeros aviones con asistencia y que preparaba una misión ruso-venezolana cuando se dio el envío de tropas por parte de Estados Unidos. El presidente Chávez calificó la acción como una "ocupación encubierta"[10]. Un analista llegó a plantear la tesis de que se trataba de una gran movida geopolítica

para controlar el petróleo y el poderío regional brasileño[11].

La reacción cubana a la presencia de Estados Unidos en Haití ha sido más mesurada que la de su aliado venezolano. La decisión de permitir el uso de su espacio aéreo fue agradecida públicamente por Hillary Clinton[12]. Cuba mantiene un importante contingente médico en Haití, y en la reunión de cancilleres del Alba se pronunció a favor de incrementar la cooperación médica del bloque de países, sin recalcar la presencia militar estadounidense, que fue el punto central de las argumentaciones de Venezuela y Nicaragua.

Se debe mencionar también la reacción positiva del gobierno del presidente de República Dominicana, Leonel Fernández (2004-2008; 2008-) a las labores de asistencia en Haití. La crisis representa una oportunidad para ampliar la colaboración entre ambos países[13].

2. Las nuevas iniciativas de Estados Unidos hacia la Cuenca del Caribe: Iniciativa Mérida, Sactsa y CBSI

Aparte de la participación en las tareas de asistencia y de seguridad en Haití, Estados Unidos ha iniciado varios programas de seguridad que tienen incidencia en el Caribe. Durante 2008 lanzó la Iniciativa Mérida, que sus críticos han llamado el Plan México. Según David T. Johnson, secretario de Estado Adjunto, responsable de coordinar esta iniciativa en el Departamento de Estado, se trata de una "alianza de cooperación en seguridad para combatir el tráfico transnacional de narcóticos y el crimen organizado en México, América Central y el Caribe"[14]. Los dos países del Caribe participantes son Haití y República Dominicana. En julio de 2008, el Congreso estadounidense asignó 400 millones de dólares para México y 65 millones para Centroamérica y el Caribe, correspondientes a la primera fase del plan, que durará tres años. El total asignado para esta Iniciativa es de 1.600 millones de dólares, y ella está diseñada como un programa multidimensional que asigna equipo, tecnología y recursos para aspectos como la interdicción y la seguridad fronteriza, la lucha contra la corrupción, la reforma judicial, medidas contra el lavado de dinero, y la reducción de la demanda de drogas y el flujo de armas ilegales, entre otros[15].

La Iniciativa Mérida tiene implicaciones para la seguridad del Caribe. Por un lado, se define como un plan que abarca a la región al incluir a dos países de alta incidencia de tráfico de drogas, Haití y República Dominicana. Sin embargo, no conocemos la cantidad de recursos dedicados al Caribe, dado que están subsumidos en la asignación a Centroamérica. Un comentarista caribeño destacó que, en realidad, para fines de 2009 se había gastado solamente 2% de los recursos asignados[16]. Por otro lado, el éxito que pudiera tener en reducir los flujos de drogas por la ruta de Centroamérica y México podría tener el efecto de aumentar el tráfico por las rutas caribeñas, ya que los analistas han señalado reiteradamente el carácter fluido y cambiante de las rutas y la adaptabilidad de los narcotraficantes.

Quizá por esto, Estados Unidos anunció en 2009 la implementación de la Caribbean Basin Security Initiative (CBSI). Ya en septiembre de 2008 ese país había anticipado la iniciación de un diálogo con los líderes de Caricom y República Dominicana para "reforzar la cooperación mutua en materia de seguridad"[17]. En la Cumbre de las Américas llevada a cabo en Trinidad-Tobago, del 17 al 19 de abril de 2009, el presidente Barack Obama reafirmó el interés de su gobierno por impulsar ese diálogo y dedicar más recursos a la seguridad regional[18]. Ese compromiso se tradujo, precisamente, en la CBSI, para la cual se asignaron 45 millones de dólares, recursos para varios años, por lo que se trata de una suma bastante modesta. La CBSI está diseñada como un programa multidimensional que tiene como modelo la Iniciativa Mérida para México y Centroamérica[19]. El programa se discutió en una reunión técnica que se llevó a cabo el 20 de mayo de 2009 en Surinam y en la que participaron representantes de varias agencias estadounidenses[20].

Además, Estados Unidos ha reforzado su presencia en Colombia. El 14 de agosto de 2009 ambos países acordaron un Defense Cooperation Agreement (DCA), que se denomina formalmente Supplemental Agreement for Cooperation on Technical Assistance and Security (Sacta) y que se firmó el 30 de octubre. Mediante este acuerdo, Estados Unidos obtuvo acceso a siete bases colombianas: tres aéreas, entre ellas la de Palanquero, dos navales, incluida la de Cartagena en la costa Caribe, y dos del ejército[21]. Venezuela denunció el acuerdo como hostil y amenazante y respondió desplegando fuerzas militares en la frontera e imponiendo sanciones económicas a su vecino. Estados Unidos argumentó que el acceso a las bases era para propósitos definidos relacionados con la lucha contra el narcotráfico y la insurgencia y que, de todos modos, desde octubre de 2004 Colombia había establecido un tope legal de 800 efectivos militares y 600 contratistas estadounidenses en su territorio. Las maniobras auspiciadas por Southcom en Guyana de julio a septiembre de 2009, Operation Southern Partner y Operation Continuing Promise, también fueron denunciadas por Venezuela como parte de una estrategia geopolítica de Estados Unidos.

Hay que señalar, por otra parte, que Estados Unidos enfrenta problemas similares a los del resto del Caribe en su propio territorio caribeño: Puerto Rico, donde entre 2008 y 2009 los asesinatos se incrementaron en 21,3%, llegando a 894 en el último año, una cantidad cercana a la alta incidencia de mediados de los noventa. Esto llevó al gobierno a movilizar a la Guardia Nacional para que cumpla funciones policiales, una acción que quizá tenga que ver más con las relaciones públicas que con estrategias efectivas en contra del crimen[22].

3. Caricom: implantando las nuevas instituciones regionales de seguridad

Caricom[23] es la única organización regional que se ha dado a la tarea de construir un conjunto de instituciones de colaboración en materia de seguridad entre los estados miembros y entre Caricom y otros estados. En realidad se trata de un proceso de integración de las políticas y estructuras de seguridad. Ese desarrollo de instituciones subregionales propias continuó durante 2009. El modelo y las iniciativas de colaboración de Caricom son un ejemplo de lo que podría lograrse en toda la región si hubiera la voluntad y las condiciones políticas que viabilizaran un proyecto de seguridad de ese alcance.

El proyecto de Caricom se inició en 2005, cuando se formuló el *Regional Security Framework*. Este esquema se implantó durante 2006 para proveerle seguridad a la copa mundial de Cricket que se llevó a cabo al año siguiente. El plan de colaboración subregional se formalizó en 2006 en St. Lucia durante la 26ª Conferencia de Jefes de Gobierno de Caricom. En esa reunión se creó la Implementation Agency for Crime and Security (Impacs), bajo el Consejo de Ministros de Seguridad Nacional y Cumplimiento de la Ley (Consle). Impacs cuenta con cinco comités intergubernamentales permanentes.

La creación de esta agencia regional de seguridad ha viabilizado el establecimiento de otras instancias, tejiendo un nuevo entramado institucional para coordinar acciones y compartir recursos. Por ejemplo, se establecieron el Regional Intelligence Fusion Centre (Rifc), el Joint Regional Communications Centre (JRCC), el Advance Passenger Information System (Apis), y el Integrated Border Security System (Caribsecs). Están en proceso de organización el Regional Investigative Management Team (Rims), la Regional Integrated Ballistic Information Network (Ribin), la Regional Forensic Science Capacity, y el Advance Cargo Information System (Acis), entre otras instancias aprobadas por la organización regional. Impacs informó a la OEA sobre los detalles de estos avances a comienzos de 2010[24].

Edwin Carrington, secretario general de Caricom, resumió de la siguiente manera los esfuerzos de integración en el terreno de la seguridad durante la reunión de Consle del 21 de mayo de 2009:

> Se han dado pasos significativos en el desarrollo de una estrategia regional sobre crimen y seguridad. Sin embargo, lo que hay que resaltar son los esfuerzos para hacer efectiva esta estrategia mediante la implementación de legislación y tratados para manejar la seguridad fronteriza, los reglamentos marítimos y un sistema de protección de la justicia (traducción del editor)[25].

Además, la discusión de los problemas de seguridad regional y su carácter multilateral fue incorporada en un programa de formación para diplomáticos de nivel medio[26].

La implantación de CBSI por parte de Estados Unidos tiene el propósito, al menos en parte, de apoyar estas iniciativas de Caricom.

4. Cuba: cercanía con Venezuela y algunos pasos hacia la concertación con Estados Unidos

Las políticas de seguridad de Cuba durante 2009 se han movido entre el fortalecimiento de la alianza con Venezuela y los países del Alba, la búsqueda de alianzas extrarregionales con países competidores de Estados Unidos y algunas iniciativas de acercamiento a ese país en asuntos puntuales de seguridad como los desastres naturales y las migraciones. Estas iniciativas no han estado exentas de dificultades, pero es probable que la colaboración de seguridad tienda a expandirse aún más en el futuro, incluyendo aspectos críticos como el control del narcotráfico.

A principios de 2009 se produjo un cambio significativo en el liderazgo gubernamental, que confirmó el control de Raúl Castro y, por ende, el peso político decisivo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias. Líderes civiles destacados como Carlos Lage, Felipe Pérez Roque y José Luis Rodríguez salieron del gobierno en los primeros días de marzo. Algunos de ellos habían sido mencionados como figuras políticas importantes para un posible recambio político. Carlos Lage fue sustituido en el cargo de secretario ejecutivo del Consejo de Ministros por el general de brigada José Amado Ricardo Guerra, ex secretario y colaborador cercano de Raúl Castro. El amplio cambio en el gabinete incluyó a once funcionarios, las carteras de Economía, Relaciones Exteriores, Finanzas, Trabajo, Comercio Interno, Alimentación e Industria Pesada[27].

Cuba intensificó también las relaciones bilaterales con Rusia durante ese año, luego de las visitas del presidente Dimitri Medvedev (2008-) a la isla en noviembre de 2008 y de Raúl Castro a Moscú en enero de 2009. Durante el año se firmaron 36 acuerdos y varios ministros cubanos viajaron a Rusia, entre otras iniciativas de colaboración. Entre los acuerdos firmados se encuentra uno para la explotación de cuatro bloques petroleros en aguas territoriales cubanas por parte de la compañía rusa Sarubezhneft. Las relaciones con Rusia son también claves para el mantenimiento y la renovación del armamento cubano. La importancia que se le adscribe a esta relación se expresó simbólicamente en la designación de Rusia como país invitado de honor en la Feria del Libro[28].

La alianza estratégica de seguridad a la que Cuba le ha otorgado mayor importancia es la que ha venido desarrollando con Venezuela y los países vinculados al Alba. Según un análisis de Carlos A. Romero, esa alianza se caracteriza por los siguientes elementos:

- Una política opuesta a la participación de Estados Unidos en planes de seguridad y defensa regional.
- La diversificación de las compras militares, así como de la asistencia técnica y de la formación de recursos humanos.
- El acercamiento estratégico-militar a China, Rusia e Irán y a otros países rivales de Estados Unidos y sus aliados[29].

La colaboración entre ambos países ha incluido visitas mutuas de oficiales y participación en cursos profesionales desde 2004. Según Romero, "la nueva estrategia cubano-venezolana contempla la necesidad de lanzar la propuesta de un bloque regional de defensa, distinto al Tratado Interamericano de Asistencia Recípro-

ca (Tiar), en donde participe Cuba y no Estados Unidos y se dé un apoyo estratégico a gobiernos amigos y a movimientos revolucionarios en la región"[30]. No se conoce la existencia de un tratado formal de seguridad entre ambos países. La oposición venezolana ha venido denunciando insistentemente la creciente injerencia cubana en la seguridad interna y en los organismos de gobierno[31].

A raíz de la renuncia del vicepresidente Carrizález en Venezuela se alegó que ésta estuvo motivada por diferencias con los planes de poner generales cubanos al mando de la organización de la Milicias Bolivarianas[32]. La visita del comandante de la revolución y ministro de Tecnología cubano, Ramiro Valdés, encabezando una delegación técnica para colaborar en la solución de los problemas energéticos venezolanos, ha generado una preocupación mayor sobre el propósito real de la visita, la cual se especula tiene que ver con la seguridad interna del país en un momento en que el presidente Chávez enfrenta crecientes dificultades políticas[33]. En todo caso, la colaboración cubano-venezolana en materia de seguridad continuará siendo un asunto político delicado en Venezuela[34].

Por otro lado, es necesario señalar que Cuba ha tomado cierta distancia de la retórica antiestadounidense más beligerante del presidente Chávez. Por ejemplo, las declaraciones del ministro de Relaciones Exteriores, Bruno Rodríguez Parrilla, luego del terremoto en Haití, fueron bastante conciliadoras. Rodríguez "reiteró la disposición de Cuba a cooperar en el terreno con cualquier país, sin excepción, envuelto en la operación humanitaria. Y en efecto, de establecer cooperación en el terreno con Estados Unidos (…)"[35].

Asimismo, durante 2009 y a comienzos de 2010 se han dado algunas iniciativas de colaboración en el campo de la seguridad que abren la posibilidad de un mayor grado de concertación entre Cuba y Estados Unidos en asuntos específicos. Por ejemplo, una delegación estadounidense presidida por el general Russell Honoré, el comandante del grupo de trabajo de Katrina, visitó Cuba en julio de 2009 y sostuvo reuniones de alto nivel para discutir temas relacionados con los desastres naturales[36]. Como hemos mencionado, Cuba también permitió el uso de su espacio aéreo para vuelos de asistencia de Estados Unidos luego del terremoto en Haití. Igualmente, en mayo de 2009 se anunció que se reanudarían las conversaciones Cuba-Estados Unidos sobre temas migratorios[37]. Estas se llevaron a cabo, con algunas fricciones, en febrero del 2010[38]. También se han iniciado conversaciones sobre el restablecimiento del correo directo[39].

En cuanto al problema de las drogas, dado que las medidas de control del tráfico por la ruta de Centroamérica y México, bajo la Iniciativa Mérida, podrían estar alimentando un tráfico mayor por el Caribe y Cuba (ya en 2009 la incautación de drogas por las autoridades cubanas se duplicó)[40], es previsible que el problema del narcotráfico permita mayor colaboración con Estados Unidos. De hecho, desde hace algún tiempo existe alguna cooperación en este terreno.

En el plano de la seguridad interna se deben mencionar las maniobras Bastión 2009, llevadas a cabo en noviembre de ese año. La particularidad de estas maniobras, aparte de su escala, la mayor en cinco años, es que su hipótesis de conflicto estaba basada en una sublevación popular interna instigada desde el exterior y apoyada luego con ataques de una fuerza aérea. Las maniobras Bastión anteriores a 2009 no planteaban un reto desde la propia población. El segundo jefe de Estado Mayor de las FAR, general de división Leonardo Andollo, dijo que el escenario preveía "el aumento de la actividad subversiva del enemigo, encaminada a provocar desorden social e ingobernabilidad, aprovechando para ello la situación que se ha creado (…) como consecuencia de la crisis financiera y económica de carácter mundial (…)". Raúl Castro, al concluir las maniobras, hizo referencia a que "la situación político militar puede complicarse en un mes, más o menos, como lo demuestran hechos recientes en América Latina"[41].

5. República Dominicana: drogas y corrupción oficial

El auge en el consumo de drogas, el narcotráfico y la corrupción oficial ocupó una posición muy relevante en el debate público sobre seguridad en República Dominicana en 2009, en grado aún mayor que en los años anteriores. El caso del ex capitán del ejército, Quirino Ernesto Paulino, arrestado en 2004 por traficar más de 900 millones de dólares en cocaína hacia Estados Unidos, sirvió para develar las redes políticas y gubernamentales que tenían las organizaciones del narcotráfico. En agosto de 2008 fueron masacrados siete colombianos en Paya, Baní; el dinero y los 1.300 kilos de cocaína que estaban en su posesión desaparecieron. Por este caso fueron acusadas veintisiete personas, entre militares y civiles, en parte por las repetidas denuncias del senador por la provincia de Peravia, Wilton Guerrero, quien ha insistido en la participación de oficiales de la Marina en el tráfico de drogas.

A comienzos de 2009 el reto de la corrupción de la Fuerzas Armadas y la Policía Nacional ya estaba planteado como un asunto político muy relevante. El periódico *Hoy* editorializó:

> La infiltración del narcotráfico en instituciones públicas es una realidad que los dominicanos sensatos deberíamos considerar como una de las más graves amenazas para la gobernabilidad y para el sistema democrático[42].

El mismo día en que se publicó este editorial, se informó que el presidente Leonel Fernández había advertido en una reunión con 218 oficiales que debían "cuidarse de toda tentación emanada de los narcotraficantes"[43]. Luego, el 27 de febrero de 2009, la corrupción de militares y policías volvió a surgir en el discurso del presidente a la Asamblea Nacional, en donde dijo: "no nos temblará el pulso para limpiar y aplicar todo el peso de la ley a aquellas lacras sociales que con sus malas acciones empañan el prestigio y el honor de la Fuerzas Armadas y la Policía Nacional"[44].

En un interesante artículo del periodista Juan Bolívar Díaz sobre la depuración de las fuerzas de seguridad, publicado al día siguiente del mensaje presidencial, se hace referencia al caso de Paya, Baní, a la detención de veintidós miembros de la policía en Puerto Plata, al traslado en masa de la dotación policial de Bonao y al asalto de la empresa Parmalat por un grupo comandado por el mayor de la Fuerza Aérea, Jorge Vargas Cuello, quien resultó herido en el incidente. El periodista señala que en dos años 5.200 miembros de la fuerzas de seguridad han sido expulsados y, desde 2004, dos generales y seis coroneles por narcotráfico y otros delitos. Bolívar señala el gigantismo de las fuerzas de seguridad (117.255 personas, contando jubilados, 29% de los empleados del gobierno central), la mala remuneración y el pluriempleo como las causas para la alta incidencia de los casos de corrupción[45].

Las denuncias sobre corrupción oficial y los escándalos vinculados al narcotráfico continuaron ocurriendo durante 2009 y comienzos de 2010. El senador de la provincia de Peravia, Wilton Guerrero, se ha convertido en una figura emblemática de las denuncias sobre narcotráfico y corrupción. También Mario Vinicio Castillo, asesor del poder ejecutivo y presidente de la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción, se ha unido a la denuncia sobre el involucramiento de altos oficiales en estos delitos[46]. En septiembre de 2009 fueron arrestadas once personas, entre civiles y militares, adscritas a la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD), en el aeropuerto Gregorio Luperón de Puerto Plata por el intento de enviar 43 paquetes de cocaína en un furgón destinado a Canadá. La operación la dirigía un capitán de la policía[47].

El caso más dramático fue el de la red de narcotráfico del puertorriqueño José David Figueroa Agosto, quien se fugó de la cárcel en Puerto Rico con una orden de excarcelación falsificada y llegó a República Dominicana en 1999. Varios políticos puertorriqueños, como Ramón Luis Rivera hijo, Ramón Luis Rivera padre, Carlos López Nieves, Manuel Marrero Hueca, Ángel *Buzo* Rodríguez y Antonio Silva, habían solicitado su indulto por escrito alegando que era un hombre honesto. Antonio Silva, quien preside

una importante comisión legislativa, le visitó varias veces en la cárcel[48]. En efecto, durante diez años Figueroa Agosto tuvo relaciones estrechas y públicas con la elite económica y política del país. En septiembre de 2009 logró evitar su captura luego de una persecución espectacular. A Figueroa Agosto se le atribuye el haber construido una organización que manejaba vuelos de avionetas con drogas y el lavado de una gran cantidad de dinero. Según Wilton Guerrero, Figueroa Agosto recibía dos avionetas por semana, que le dejaban 2 millones de dólares cada una. Entre otras personas, el coronel José Amado González González, quien fue asesinado, estaba vinculado a la organización de Figueroa Agosto. Se ha sugerido que su muerte fue para encubrir el alcance de los contactos oficiales de la organización[49]. También fueron arrestados dos empresarios artísticos[50]. Una institución respetada como la Fundación Institucionalidad y Justicia (Finjus) denunció que los mecanismos de inteligencia simplemente no funcionaban y que el narcotráfico estaba llevando al país al caos[51].

A pesar de la importancia de otros asuntos de seguridad, como el de la frontera dominico-haitiana, el reto de la corrupción de los cuerpos de seguridad ha ido pasando a primer plano en la preocupación y el debate públicos. El problema ha llegado a definirse como un asunto de gobernabilidad e, incluso, ha puesto en entredicho a la organización antidroga controlada por los militares, la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD). El gobierno ha respondido pasando al retiro a algunos oficiales, pero el problema es de gran complejidad y continuará siendo un asunto de mucha importancia política. Además, la corrupción de las fuerzas de seguridad se da en un contexto en que la corrupción gubernamental en general se ha convertido en una gran preocupación para el país. Anthony P. Maingot ha señalado que "existe un fuerte vínculo entre la corrupción tradicional, general, y la que permite al crimen organizado operar con virtual impunidad"[52].

Al reto planteado por la corrupción del narcotráfico se suma otro aspecto de la conducta policial que viene siendo objeto de denuncias por las organizaciones de derechos humanos desde hace algún tiempo: las ejecuciones extrajudiciales. La Comisión de Derechos Humanos de República Dominicana denunció que en 2008 las muertes de personas en supuestos "intercambios de disparos" con la policía ascendieron a 457, aumentando a 533 en 2009. La cantidad oficial para este año es de 340 muertes que, aun cuando menor, sigue siendo muy alta. Según la Comisión, la mayoría de las veces las víctimas son arrestadas y luego ejecutadas, como ocurrió con el caso de los secuestradores Cecilio Díaz y William Batista Checo[53].

Finalmente, en lo que se refiere a la frontera dominico-haitiana, la presión migratoria, recrudecida por el terremoto en Haití, mantendrá el asunto en la agenda de seguridad de la isla.

6. Francia: la crisis de la huelga general

Durante 2009, Francia enfrentó una grave crisis en sus territorios caribeños. El 20 de enero se inició una huelga general en Guadalupe, auspiciada por una coalición de cincuenta sindicatos y grupos comunitarios y políticos de diverso tipo. La huelga, que se extendió a Martinica el 5 de febrero y duró 44 días, fue provocada por el descontento generalizado ante los altos niveles de desempleo, el costo de la vida, los bajos salarios, y el control a las importaciones de combustible y alimentos por el empresariado blanco (*bekes*), entre otros factores. Los huelguistas lograron paralizar las actividades económicas en Guadalupe y luego en Martinica y se produjeron grandes manifestaciones[54]. Luego de tres noches de incidentes violentos, el 19 de febrero Francia envió un contingente de 500 policías franceses a Guadalupe[55]. También envió 130 policías antimotines a Martinica para mantener el orden, cuando las protestas se extendieron a esa isla.

La huelga general concluyó el 4 de marzo, luego de que el gobierno de Nicolas Sarkozy concediera un aumento de 200 euros a los empleados de más bajos ingresos y aceptara las veinte

demandas principales de la coalición de organizaciones que la promovía[56]. En junio, Sarkozy visitó Martinica y Guadalupe para apaciguar los ánimos luego de la huelga. En Martinica, el primer ministro francés prometió celebrar un referendo sobre la autonomía de los territorios caribeños. Este se llevó a cabo en enero de 2010 en Martinica y la Guyana Francesa, lugares en donde la oferta de mayor autonomía fue rechazada por 79% y 70% de los votantes, respectivamente. El gobierno francés interpretó los resultados como una reafirmación de los vínculos de los territorios caribeños con Francia, bajo el arreglo existente[57]. Guadalupe, sin embargo, fue excluida de la consulta.

Las protestas en Martinica y Guadalupe deben haber generado preocupación en la metrópolis por los intereses estratégicos de Francia en la región. Esas islas son consideradas de importancia para la presencia naval gala en el Atlántico y como eslabón para su proyección naval en el Pacífico, en donde ese país también posee los territorios de la Polinesia Francesa y Nueva Caledonia, así como la isla de la Reunión y Mayotte en el océano Índico. Por otro lado, aunque no se informó sobre disturbios en ese territorio, la Guyana Francesa es la sede del Centro Espacial Kourou, donde se ensaya la serie de los cohetes Ariadne. Kourou es también el centro espacial de la Unión Europea y la instalación más sensible desde el punto de vista de la seguridad. Aun cuando las protestas fueron controladas por medio de una mezcla de fuerza y concesiones, y el referendo le fue favorable al gobierno francés, la huelga expuso un descontento de fondo que podría volver a emerger en el futuro.

7. Conclusión: ¿zona de colaboración o de conflicto?

Hacer un diagnóstico abarcador de una región tan compleja y diversa como el Caribe es difícil. Aun su definición como región es siempre problemática y disputada. En este análisis hemos tratado de identificar algunas de las políticas y problemas que han condicionado la situación de seguridad regional durante 2009, un año de importantes eventos y cambios.

En realidad, 2009 concluyó en los primeros días de 2010, con el catastrófico terremoto de Haití. Este evento de magnitud histórica confirmará la tendencia de los últimos años de otorgar una prioridad muy alta a los desastres naturales y causados por el hombre, lo cual ya estaba en la agenda de seguridad de la región. El asunto tiene múltiples aspectos y abarca diversos fenómenos meteorológicos, geológicos, climáticos, etc. La prevención y respuesta ante los desastres naturales delimita un terreno importante para desarrollar la concertación regional.

El otro asunto de seguridad que tiene la mayor prioridad en todo el Caribe es el conjunto de retos a la estabilidad y la gobernabilidad de los estados de la región provenientes del narcotráfico, la internacionalización del crimen, la corrupción, el lavado de dinero y el auge de la criminalidad y la violencia. Durante 2009 se han desarrollado iniciativas importantes que tratan de responder a estos desafíos. Caricom ha continuado implementando una política de integración en la lucha contra la criminalidad, que constituye un modelo que podría ampliarse a toda la región si existieran las condiciones políticas que lo permitieran.

Estados Unidos también ha desarrollado iniciativas en la Cuenca del Caribe (la Iniciativa Mérida, Sacta y CBSI), cuyo impacto en el Caribe insular aun está por verse. Igualmente, es evidente que las acciones que se están desarrollando en Colombia, México y Centroamérica tendrán consecuencias en el Caribe.

Otro aspecto que condiciona la situación regional es el conflicto geopolítico de la alianza entre Cuba y Venezuela frente a Estados Unidos. Esa alianza incluye el campo de la seguridad y la tendencia ha sido de una colaboración cada vez mayor en ese terreno. En ese contexto se ubica también la búsqueda de alianzas con actores extrarregionales que puedan hacerle

contrapeso al poder regional de Estados Unidos, como Rusia, China e Irán.

Debe destacarse también que Cuba ha mantenido simultáneamente una política de acercamiento y diálogo con Estados Unidos en aspectos puntuales de seguridad, como la migración, las comunicaciones y los desastres naturales. Pensamos que esos contactos continuarán y se profundizarán en relación con el narcotráfico, terreno de interés común que puede permitir un mayor grado de colaboración entre ambos países.

Notas

1 Minustah, United Nations Stabilization Mission in Haiti, "Minustah Facts and Figures", 18 de febrero de 2010. www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml

2 "Open Letter to Members of the UN Security Council on the Renewal of Minustah", *International Federation for Human Rights & National Human Rights Defense Network*, 5 de octubre de 2009.

3 "Report of the Security Council Mission to Haiti, March 2009", en *Council on Foreign Relations*, Essential Documents, marzo de 2009. www.cfr.org

4 "Terremoto en Haití, Minustah afirma que la recuperación de Haití tomará décadas", *Clave Digital* (tomado de la BBC), 29 de enero de 2010. www.clavedigital.com

5 "A glance at Haiti developments 17 days after quake", *Associated Press*, 29 de enero de 2010.

6 Edith M. Lederer, "Extra UN troops and police pledged for Haiti", Associated Press, 11 de febrero de 2010.

7 Deborah Pasmantier, "Anger at US builds at Port-au-Prince airport", AFP, 16 de enero de 2010.

8 Ramon Espinosa "US soldiers halt violence between guards, looters", Associated Press, 29 de enero de 2010; Mark Thompson, "The U.S. Military in Haiti: A Compassionate Invasion", *Time*, 16 enero de 2010 (www.time.com); "U.S., U.N. bost Haiti aid security as looters swarm", Reuters, 18 de enero de 2010. www.reuters.com

9 Ken Dilanian, "Poll finds support for long-term U.S. role in Haiti", *USA Today*, 4 de febrero de 2010. www.usatoday.com

10 "Chavez says U.S. occupying Haiti in name of aid", Reuters, 18 de enero de 2010. www.reuters.com

11 Raul Zibechi, "La IV Flota en acción. Un portaaviones llamado Haití", Alai-amlatina, 1 de febrero 2010. alainet.org

12 Hillary Rodham Clinton, "On-the-Record Briefing on the situation in Haiti", US Department of State, 16 de enero de 2010 (www.state.gov); Steve Clemons, "Haiti´s plight can bind US and Cuba", *Guardian.co.uk*, 14 de enero de 2010.

13 Néstor Medrano, "Obama y Leonel hablan sobre Haití", *Listín Diario*, 26 de febrero de 2010. www.listin.com.do

14 "Johnson´s Statement on the Merida Initiative, March 2009", US Department of State, 18 de marzo de 2009. www.state.gov

15 Ibid.; Andrew Seele, "Overview of the Merida Initiative", Woodrow Wilson International Center for Scholars, mayo de 2008.

16 Anthony P. Maingot, "New Directions on Old Paths? Caribbean Basin Security Initiative (CBSI)", testimonio del 9 diciembre de 2009, House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on the Western Hemisphere, p. 7. www.internationalrelations.house.gov. Traducción del autor.

17 "Rice anuncia diálogo entre EE.UU. y el Caribe para la cooperación en seguridad", Departamento de Estado, 25 de septiembre de 2008.

18 "The United States and the 2009 Summit of the Americas: Securing Our Citizens Future", The White House, Office of the Press Secretary, 19 de abril de 2009 (www.whitehouse.gov).

19 Editorial, "Caricom and the Caribbean Basin Security Initiative", *Stabroek News*, 29 de septiembre de 2009.(www.stabroeknews.com

20 "U.S.-Caribbean Technical Meeting on Security Cooperation", U.S. Department of State, Office of the Spokesman, 15 de mayo de 2009. www.state.gov

21 Office of the Spokesman, "U.S..-Colombia Defense Cooperation Agreement", US Department of State, 18 de agosto de 2009; "Signing of the US-Colombia Defense Cooperation Agreement", US Department of State, 20 de octubre de 2009. www.state.gov

22 "Violencia en Puerto Rico". www.tendenciaspr.com

23 Los estados miembros de Caricom son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Suriname y Trinidad y Tobago1.

24 Impacs, "Report on measures and actions related to the implementation of the Declaration on Security in the Americas", sometido al Comité sobre Seguridad Hemisférica de la OEA, 21 de enero de 2010.

25 "Remarks of Edwin Carrington, Secretary General of Caricom at the Opening Ceremony of the 8th Meeting of Caricom Council of National Security and Law Enforcement (Consle), Surinam, 21 de mayo de 2009. www.caribbeanpressreleases.com/articles

26 "Caribbean Diplomats urged to adopt strategic thinking", *Breaking News*, 21 de junio de 2009. news.bn.gs

27 "Cambios en el gabinete cubano", BBC Mundo.com, 2 de marzo de 2009. news.bbc.co.uk

28 "Rusia y Cuba intensificaron relaciones bilaterales en 2009", *Escambray*, 21 de febrero de 2010. www.escambray.cu

29 Carlos A. Romero, "Venezuela y Cuba. Una seguridad diferente", *Mundos Nuevos*, 27 de marzo de 2009. nuevomundo.revue.org

30 Ibid.

31 "Venecuba", a single nation", *The Economist*, 13-19 de febrero de 2010. En www.progressiveexchange.org

32 "Carrizález salió porque no consolidó las milicias según aspiraciones de Chávez", Noticias 24, 16 de febrero de 2010 (www.noticias24.com); Leandro Uría, "La seguridad de Venezuela, cada vez más cubanizada", *La Nación* (Argentina), 1 de febrero de 2010.

33 EFE, "Ramiro Valdés dirige misión en Caracas", *El Nuevo Herald,* 3 de febrero de 2010. www.elnuevoherald.com

34 Para dos visiones sobre la alianza Cuba-Venezuela, véase, Max Azicri, "The Castro-Chavez Alliance", *Latin American Perspectives*. 36 (1), enero 2009, pp. 99-110; Luis Suárez Salazar, "Cuba´s Foreign Policy and the Promise of Alba", *NACLA Report on the Americas*, 39 (4), enero-febrero, 2006, pp. 27-32, 44.

35 "Declaraciones del ministro de Relaciones Exteriores de Cuba", Habana Radio, 28 de enero de 2010. www.habanaradio.cu

36 Red Carroll and Wayne Smith, "U. S.-Cuban Cooperation In the Face of Hurricanes and Other Natural Disasters". *International Policy Report*, Center for International Policy, octubre 2009 ; Elizabeth Newhouse, "Putting Preparadness Above Politics: U. S.-Cuba Cooperation Against the Threat of Hurricanes". *International Policy Report*, Center for International Policy, enero 2010.

37 "US and Cuba agree to resume migration talks", *Reuters*, 31 de mayo de 2009.

38 Juan O. Tamayo, "Cuba critica acremente reunión de enviado de EEUU con disidentes", *El Nuevo Herald*, 20 de febrero de 2010. www.elnuevoherald.com

39 AFP, "EEUU considera positivo primer diálogo sobre correo directo a Cuba", *El Nuevo Herald*, 19 de septiembre de 2009. www.elnuevoherald.com

40 "Cuba se incauta de más de 3.1 toneladas de drogas en 2009", *La Prensa Gráfica*, 21 de febrero de 2010. www.laprensagrafica.com

41 Ángel Tomás González, "Temor en Cuba ante una revuelta social; los militares ensayan cómo neutralizar una sublevación interna alentada desde fuera", *El Mundo* (Madrid), 30 de noviembre de 2009; "Cuba launches largest military exercise in five years", *China View*, 27 de noviembre de 2009 (news.xinhuanet.com); "Cuba cierra jornadas de maniobras militares con "Día Nacional de la Defensa"", EFE (Madrid), 29 de noviembre de 2009.

42 Editorial "Institucionalidad bajo amenaza", *Hoy*, 30 de enero de 2009. Véase también el Editorial "Militares, policías y el narcotráfico", *Clave Digital*, 30 de enero de 2009.

43 Manuel Jiménez, "Presidente advierte a militares de tentaciones narcotráfico", *Hoy*, 30 de enero de 2009.

44 "Discurso de presidente de la República ante la Asamblea Nacional", Sección de Archivo, *Hoy*, 27 de febrero de 2009.

45 Juan Bolívar Díaz, "La depuración del las F.F.A.A. y la PN", *Hoy*, 28 de febrero de 2009.

46 "Caso Figueroa Agosto y la credibilidad de las autoridades", *Clave Digital*, 12 de enero de 2010.

47 "Militares y civiles bajo prisión por complicidad en envío de cocaína", *Hoy*, 27 de septiembre de 2009.

48 "El tiguerón de la droga", *Primera Hora*, 25 de marzo de 2010, pp. 21-22.

49 Juan Bolívar Díaz, "¿El eslabón perdido de Figueroa Agosto? El jefe de la DNCD llegó a validar el concepto que a veces las mujeres pierden a los hombres", *Clave Digital,* 17 de enero de 2010. También, "Wilton: en caso Agosto hay ´pejes gordos´y ´tiburones´", *Hoy*, 4 de enero de 2010.

50 Linabel Aybar Rivas, "Se entregaron empresarios artísticos vinculados Figueroa Agosto…", *Clave Digital*, 29 enero de 2010.

51 "Finjus afirma el narcotráfico tiene el país al borde del caos", *Hoy*, 9 de enero de 2010.

52 Anthony Maingot, op. cit.

53 "Derechos Humanos denuncia los crímenes de la policía dominicana", *Tribuna Dominicana.net*, 27 de diciembre de 2009 (tribunadominicana.net); Juan Bolívar Díaz, "Sigue la política de ejecuciones", *Hoy*, 12 de diciembre de 2009. www.hoy.com.do

54 "Britons flee French island of Guadaloupe as rioters turn on white families", *MailOnline*, 19 de febrero de 2009 (www.dailymail.co.uk); "Tourists flee French Caribbean as protests grow more violent", *Fox News*, 19 de febrero de 2009. www.foxnews.com

55 "France proposes to raise salaries to end Guadaloupe unrest", *International Herald Tribune*, 19 de febrero de 2009. www.iht.com

56 "Sarkozy proposes 580m euros to islands, unions call plan vague", *France24*, 21 de febrero de 2009 (www.france24.com); "Guadaloupe strike ends after deal", BBC News, 5 de marzo de 2009. newsvote.bbc.co.uk

57 "Martinique, Guiana reject autonomy from France", *France24*, 11 de enero de 2010. www.france24.com

Chile: el escenario de la defensa y su proyección regional

Boris Yopo H. / María Inés Ruz

1. Visión general

Tres grandes hitos marcaron la política de defensa y seguridad de Chile durante el último año de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010): en el transcurso de 2009 se aprobó la ley de modernización del Ministerio de Defensa, se elaboró el tercer *Libro de la defensa nacional* y se constituyó el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), tras un proceso encabezado por Chile en el ejercicio de la presidencia *pro tempore* de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

Corresponde evaluar estos tres hitos, en primer lugar como resultado del proceso de maduración de las políticas de defensa que se vienen esbozando desde la segunda mitad de la década de los noventa. Al mismo tiempo, es pertinente analizar sus déficits a la luz de los parámetros democráticos de este periodo, es decir, de lo que se buscó hacer y lo que efectivamente se logró después de veinte años de gobierno de la Concertación[1]. En otras palabras, la evolución que tuvo la defensa como política pública, y cómo se insertaron las grandes definiciones estratégicas en un proyecto de desarrollo nacional que tuvo como horizonte y pilares fundamentales la cooperación vecinal y la integración regional.

1.1 El escenario de las relaciones vecinales

Los vínculos con los países vecinos han ocupado un lugar central en la política de defensa de Chile, lo que se confirmó de nuevo en 2009. La inserción internacional del país necesita de un entorno vecinal estable, en el que predominen las relaciones cooperativas y, en este sentido, la defensa ha contribuido al logro de este objetivo, como se puede observar en la dinámica vecinal durante los últimos años.

En 2009, por ejemplo, se cumplieron veinticinco años del Tratado de paz que puso fin al conflicto del Beagle con Argentina, y se firmó un nuevo Tratado de integración que da un marco legal al flujo de múltiples iniciativas bilaterales, entre las que sobresale la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur, que deberá estar operando en 2011. Así, los vínculos con Argentina han alcanzado un grado de consolidación sin precedentes en la historia de las relaciones bilaterales, tal como lo han consignado ambos

gobiernos, constituyendo además una política de estado que, por tanto, no se ve afectada por los cambios políticos que ocurren en ambos países.

Al mismo tiempo, las relaciones de defensa con Bolivia han tenido progresos sustantivos en el marco de la Agenda de trece puntos establecida por la presidente Bachelet y el presidente Evo Morales (2006-) en 2006, para definir una hoja de ruta que permitiese abordar todos los asuntos de interés de la relación bilateral. Las visitas de altas autoridades de la defensa, la colaboración en temas fronterizos y de seguridad pública, el fomento de medidas de confianza y la cooperación entre las instituciones armadas que se registró en 2009 no deja de ser excepcional, considerando que se trata de dos países que formalmente no mantienen relaciones diplomáticas.

Una orientación distinta tuvo la relación con Perú, país con el que hubo un distanciamiento político, luego de que en enero de 2008 este país presentara la demanda marítima ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya[2]. Pese a que en marzo de 2009 entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Perú, el estancamiento político tuvo su expresión en el ámbito de la defensa, con la suspensión de las reuniones del Comité Permanente de Seguridad (Cosede), de la Reunión Dos más Dos en la que participan los ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores, y con la paralización de otras iniciativas de cooperación entre ambos países.

En el ámbito sudamericano, y principalmente a partir de la iniciativa de conformar el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unasur, se reanudó el diálogo político con Brasil. Aun cuando el Grupo bilateral de defensa, mecanismo encabezado por los ministros del ramo, no funciona con regularidad, el espacio de trabajo conjunto en el CDS abrió un contacto permanente entre ambos ministerios y sus equipos de asesoría. Lo mismo ocurrió respecto a otros países, como Ecuador, Colombia e, incluso, Perú, con los cuales se establecieron contactos regulares para coordinar posiciones y propuestas en el marco del CDS.

El impacto positivo de la integración y de la democratización en el ambiente estratégico regional es un hecho que destacó la entonces presidenta Michelle Bachelet, cuando inauguró en Santiago el Seminario internacional: América Latina en la perspectiva estratégica, en agosto de 2009[3]. En dicho seminario la mandataria señaló que América Latina mantiene una "estructura de seguridad compleja, colectiva y cooperativa", por lo que las democracias en la región se deben seguir consolidando, como una variable independiente pero estrechamente vinculada al tratamiento pacífico de los conflictos. Sostuvo que la región sigue teniendo problemas de seguridad tradicionales junto a amenazas o riesgos no estatales, por lo que es necesario persistir en la cooperación para hacer frente a las tensiones antiguas y a las nuevas amenazas a la seguridad.

En el mismo foro, el director general del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres (IISS), John Chipman, advirtió sobre el aumento del gasto militar mientras el objetivo estratégico de fortalecer y modernizar las fuerzas armadas parece "opaco". El expositor dijo que existen enormes brechas en la arquitectura regional para atenuar, con buenas políticas, los problemas de seguridad que limitan la potencialidad del desarrollo político y económico regional[4].

1.2 Gasto militar

La reflexión anterior es pertinente justamente en un año en que los centros especializados en defensa advirtieron acerca del aumento del gasto militar en América Latina. A principios de 2010 se conoció el informe del Stockholm International Peace Research Institute (Sipri), el cual revela que entre 2005 y 2009 los gastos en defensa en América del Sur crecieron considerablemente[5]. Chile y Venezuela figuran como los principales destinatarios de armamento, junto con Brasil. Los tres países llevan adelante procesos de modernización de sus fuerzas armadas,

señala el documento que, además, precisa que durante 2009 Chile recibió cuarenta tanques Leopard, completando la recepción de vehículos blindados adquiridos en Alemania.

Cabe señalar que las autoridades chilenas han rechazado permanentemente el informe del Sipri (y otros que usan metodologías similares) debido a que incorpora en las cifras de gasto a las instituciones policiales, que en Chile no forman parte del ámbito de la defensa. También se cuestiona la inclusión de los gastos de previsión social de los uniformados, particularmente alta en el país. Respecto a las compras de equipamiento, la justificación recurrente es la necesidad del país de reponer material obsoleto.

Sin embargo, es cierto que en los procedimientos y decisiones persiste cierta *opacidad*, que ha generado también críticas y debates internos. La institucionalidad chilena, hasta la fecha, no otorga al Congreso Nacional ninguna participación significativa en materia de adquisiciones militares, lo cual se debe a que pesar de los avances en asuntos de conducción civil de la defensa, las Fuerzas Armadas mantienen amplios espacios de autonomía, que la ley reservada del cobre contribuye a mantener[6]. En cuanto a las adquisiciones, no sólo es central tener un sistema de financiamiento adecuado, sino, también, instancias intermedias de evaluación de proyectos y especialistas con alta formación, que trabajen en función de una propuesta estratégica conjunta de desarrollo de la defensa.

El financiamiento de compras militares fue, no obstante, objeto de varias discusiones en el Congreso, lo que adquirió mayor importancia dadas las denuncias que vinculaban a altos oficiales con el pago de comisiones por parte de proveedores internacionales. Así, en enero de 2009 el Senado hizo una sesión especial para analizar la adquisición de veinticinco aviones Mirage en 1994. Esto ocurrió después de que el poder judicial estableciera que 15 millones de dólares, de los 109 invertidos en la compra, se destinaron al pago de comisiones ilícitas. Cinco meses después, la Comisión de Defensa analizaba el pago de *coimas* por la compra de doscientos tanques Leopard. De hecho, también se criticó el anuncio anticipado del entonces ministro de Defensa, Francisco Vidal, respecto a la compra de dieciocho aviones Mirage a Holanda, sin que la transacción hubiera sido aprobada por las autoridades políticas de ese país.

Estas situaciones alentaron al senador Jaime Gazmuri a plantear la necesidad de modificar la legislación para hacer más transparentes los procesos de compra[7]. En el transcurso del mes de mayo de 2009 hubo varias sesiones secretas para analizar las compras de material militar. Entre ellas se analizó el proceso de evaluación de la eficiencia y la estructura de análisis comparado de costos que llevaron a la Fuerza Aérea de Chile (Fach) a definir la compra de naves rusas. Del mismo modo, el Congreso convocó a los máximos jefes institucionales para conocer las potencialidades de las Fuerzas Armadas en el campo de las telecomunicaciones y de la informática, recibiendo un amplio informe de las tres instituciones, en la persona de cada uno de los comandantes en jefe.

Por otra parte, una de las mayores dificultades que enfrentó el trámite de la reforma a la ley reservada del cobre fue la diferencia de criterios con el Ministerio de Hacienda respecto al financiamiento de las adquisiciones de las Fuerzas Armadas. El debate estuvo centrado en los criterios para garantizar la reposición de material y la continuidad en los recursos tecnológicos adecuados al tipo de pertrechos adquiridos. Entre las propuestas estudiadas estuvo la de crear un fondo especial a disposición del presidente, con dos grandes ítems: gasto corriente e inversiones. En su momento, el Ministerio de Defensa propuso el financiamiento plurianual de la inversión, con criterios similares a los que operan en el Ministerio de Obras Públicas. También se contemplaba contar con recursos disponibles para situaciones de crisis, pero ambas propuestas fueron rechazadas por Hacienda.

Con todo, el financiamiento de los pertrechos militares sigue siendo un asunto contro-

vertido, en el cual hay un déficit de transparencia significativo, que exige aprobar y poner en marcha una institucionalidad adecuada que debe contemplar mecanismos de control y revisión periódica. La nueva ley del Ministerio de Defensa constituye sólo un avance parcial en esta perspectiva, ya que la Subsecretaría de Defensa sólo tiene atribuciones para evaluar los proyectos de adquisición e inversión, pero no dispone de las facultades para controlar las adquisiciones mismas.

1.3 Institucionalidad y proyección internacional de la defensa

Durante 2009, y como resultado del cambio de gabinete que tuvo lugar en el mes de marzo, entre otras cosas, el Área Internacional del Ministerio (que cumplía el rol de dar seguimiento a las iniciativas de cooperación en curso) fue desarticulada. En su reemplazo la estructura que asesoró al nuevo ministro fue el Departamento Internacional del Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN). La Subsecretaría de Guerra impulsó algunas dinámicas ya presentes, como el propio CDS y el Comité Consultivo de Defensa Chile-Estados Unidos (CCD), pero otros compromisos se postergaron. Con Argentina no se efectuó la reunión semestral del Comité Permanente de Seguridad (Comperseg) ni la del Dos más Dos, de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, prevista para el segundo semestre. Tampoco se desarrollaron las agendas de trabajo establecidas con Bolivia, Ecuador y Uruguay ni se hicieron las visitas ministeriales previstas. Del mismo modo, no se llevó a cabo la reunión del Grupo Bilateral de Defensa Chile-Brasil ni la del Comité de Seguridad y Defensa Chile-Perú (Cosede), aun cuando en este último caso la Cancillería se había mostrado contraria a su realización. Esta paralización de actividades se prolongó hasta fines del gobierno de la presidenta Bachelet, en marzo de 2010.

1.4 Relaciones con Estados Unidos

En la última década, la relación con Estados Unidos en materia de defensa tuvo un salto cualitativo que se expresa, entre otras variables, en la periodicidad anual de las reuniones del CCD. En efecto, en mayo de 2009 tuvo lugar la IX Reunión del Comité Consultivo de Defensa Chile-Estados Unidos, ocasión en la que se abordaron asuntos regionales de seguridad, en particular la situación en Haití, el Consejo de Defensa Sudamericano, las operaciones de paz Cruz del Sur, la piratería en Somalia, la seguridad cibernética y aspectos administrativos del CCD. Además de este mecanismo, en el ámbito de la defensa ambos países están llevando adelante el Programa de asociación entre la República de Chile y el estado de Texas, de particular interés para la Fuerza Aérea, y que se propone acrecentar la cooperación en el ámbito militar, así como en áreas de aplicaciones civiles con la Guardia Nacional del estado de Texas. Temas permanentes en la relación bilateral de defensa entre ambos países son la cooperación técnica y tecnológica para procesos de formación y modernización de las Fuerzas Armadas; la cooperación en el ámbito medioambiental, de energía e interoperatividad; el apoyo en recursos y tecnología para el desminado humanitario; y las operaciones de paz.

1.5 La cooperación militar en Haití

En el curso de 2009, el Senado chileno renovó una vez más la autorización para que más de 500 efectivos de las fuerzas armadas continúen participando en la misión de paz que las Naciones Unidas mantiene en ese país. Especial importancia tuvo la formación, en febrero de 2009, del Grupo de coordinación de la cooperación latinoamericana con la Policía Nacional de Haití (PNH), considerando los graves problemas de seguridad pública que persisten en la isla. A partir de una iniciativa de Argentina y Chile se elaboró un programa de trabajo para coordinar la cooperación latinoamericana en los ámbitos de formación, capacitación y especialización de

la PNH. Si bien esta dinámica quedó sin conducción por parte del Ministerio de Defensa en Chile, desde Argentina las autoridades del Ministerio de Seguridad dieron continuidad a la iniciativa. Este año ya se están dictando cursos de formación y capacitación, que están ofreciendo, además de Chile y Argentina, Brasil y Colombia.

2. Los grandes hitos de 2009

2.1 La ley del Ministerio de Defensa

Constituye, sin duda, un avance en el proceso de transformación y modernización de la defensa, que llena un vacío de la institucionalidad pública en un sector vital para los intereses del desarrollo nacional. Su trámite se inició en octubre de 2005, pasando por diversas etapas de discusión parlamentaria. En el mensaje presidencial que dio comienzo al trámite legislativo se señala que:

> el Gobierno considera necesario que el proyecto introduzca innovaciones importantes en la institucionalidad política de la defensa, pero que al mismo tiempo estas innovaciones sean sustentables conforme ha evolucionado la cultura del sector, y que, en especial institucionalice un conjunto de nuevas y buenas prácticas que han demostrado su eficiencia al interior del sector defensa a partir de 1990[8].

Así, el mensaje refleja los cambios que se fueron produciendo en la gestión de la defensa, conducidos por las autoridades políticas ministeriales, cuya legitimidad democrática les permitió avanzar en una mayor interacción entre civiles y militares y en la conducción político-civil de la defensa, a pesar de no contar con un cuerpo legal acorde a la nueva situación. Así, la nueva ley orgánica viene a reformar la ley del 5 de marzo de 1932, modificada en 1947, oportunidad en la que se crearon las tres subsecretarías correspondientes a cada rama de las Fuerzas Armadas. Ese cuerpo legal se mantuvo hasta el presente, salvo el cambio introducido en 1976, que agregó al Ministerio de Defensa las instituciones policiales de Carabineros e Investigaciones.

La nueva ley del Ministerio de Defensa elimina las subsecretarías por rama y crea la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas, mientras que agrega la de Defensa, con un rol central en la definición de políticas y el diseño político-estratégico de la defensa. La nueva lógica de la conducción superior de la defensa reorganiza la dimensión política y estratégica, otorgando una función central al presidente de la República, por medio del ministro de Defensa. Establece la figura de un Estado Mayor Conjunto y consolida la Junta de Comandantes en Jefe. Un elemento importante de la nueva ley es que cambia el proceso de planificación estratégica de la defensa, situando la planificación primaria en la Subsecretaría de Defensa que, a partir de la "Directiva de Defensa Nacional", deberá realizar la apreciación estratégica de acuerdo con los objetivos de seguridad y de política exterior[9].

Respecto a la Junta de Comandantes en Jefe, su rol y ubicación en la estructura, como órgano asesor directo del ministro de Defensa, resulta complejo, ya que se sitúa al mismo nivel del jefe del Estado Mayor Conjunto. El diseño de la ley contempla esta estructura porque busca un cambio que no altere el peso que tradicionalmente tiene el jefe del Estado Mayor en la cultura jerárquica de las Fuerzas Armadas. Debido a ello, el jefe del Estado Mayor Conjunto es un general de tres estrellas que al ser designado pasa al nivel superior, quedando al mismo nivel de los comandantes en jefe de cada una de las ramas de las fuerzas.

La nueva ley sustituye también el mando colegiado que existía en la normativa anterior, por el jefe del Estado Mayor Conjunto en su calidad de conductor estratégico con mando unipersonal, que ejercerá sobre las fuerzas asignadas a las operaciones. De esta forma se establece una diferenciación entre la planificación de empleo de la fuerza y el desarrollo o despliegue de la misma, misión ésta última que sigue como atribución de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas. Para tales efectos, en cada una de sus ramas el comandante en jefe tiene la función de preparar, desarrollar y entrenar los

medios institucionales según las directrices de la política de defensa. Al mismo tiempo, el rol de conductor estratégico es asumido también por el jefe del Estado Mayor Conjunto, lo que garantiza su desempeño adecuado en periodo de crisis o de conflicto.

Cabe destacar que esta diferenciación entre el empleo de la fuerza y su desarrollo fue un asunto muy debatido en el Congreso Nacional, toda vez que lo que hace la ley es establecer una doctrina y un piso para el desarrollo de lo conjunto de las Fuerzas Armadas, lo que dependerá en gran medida de la iniciativa de las autoridades políticas. Sin embargo, tal cual quedó redactada, la ley está lejos de establecer normativas claras para avanzar en esa perspectiva, y comparativamente está por debajo de las atribuciones que recibe el jefe del Estado Mayor Conjunto en otros países de la región, que han desarrollado procesos similares de transformación de la defensa y en donde este jefe es el general más antiguo y la máxima autoridad militar.

Por otra parte, el hecho de que el jefe del Estado Mayor Conjunto pueda volver a su institución después de terminar su periodo, coarta en alguna medida su independencia para una labor de conducción conjunta por encima de las culturas corporativas de cada institución, especialmente si tiene menor antigüedad que los más altos mandos de cada una de ellas. Según Gonzalo García, ex subsecretario de Guerra con un rol clave en este proceso, la lógica detrás de la modalidad aprobada es la de trabajar una cultura de desarrollo conjunto e instalar esta modalidad de trabajo en el marco legal, para que posteriormente otros gobiernos lleven a cabo una transformación más profunda en materia de lo conjunto. De todas formas, García admite como una carencia de la ley el que no se haya llegado a un acuerdo para que el cargo fuese desempeñado por un general de cuatro estrellas, equivalente al de los comandantes en jefe de las diversas ramas[10].

2.2 El Consejo de Defensa Suramericano

El 9 de marzo de 2009 se constituyó en Santiago el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur, iniciativa propuesta por Brasil, pero en la que Chile tuvo un papel central en su calidad de presidencia *pro tempore*, al convocar, desde junio de 2008, a los viceministros de Defensa para conformar el grupo técnico que tuvo la misión de elaborar la propuesta fundacional aprobada posteriormente por los ministros y, finalmente, por los presidentes, el 17 de diciembre de ese mismo año.

En el proceso de formulación de la propuesta de estatutos y en la elaboración del Plan de acción estuvieron muy presentes las ideas de gradualidad y de flexibilidad, buscando fórmulas comprensivas y mínimos alcanzables. Por otra parte, la normativa del "Tratado de Unasur", que establece el consenso como fórmula para adoptar decisiones, incentivó la búsqueda de un común denominador, por encima de los intereses diversos que objetivamente existen entre los países miembros del bloque sudamericano.

Una apreciación somera del resultado alcanzado conduce a valorar como fundamental la voluntad política y el interés de los gobiernos participantes por alcanzar un acuerdo básico en materia de defensa, considerando que este proceso se asentaba en un escenario regional complejo. Como se recordará, al momento de iniciarse los trabajos técnicos para la conformación del CDS, además de la crisis en las relaciones entre Colombia y Ecuador, había un conjunto de tensiones bilaterales que conformaban una situación política regional compleja, que elevaban la responsabilidad de Chile respecto a la tarea.

Para llegar a acuerdos en medio de un escenario tan delicado se evitó abordar materias que suscitaran controversias y se enfatizó en los denominadores e intereses comunes que comparten los países de la Unasur. Asimismo, se ponderó la importancia de que el proceso constitutivo del CDS se iniciara con un plan de acción que diera continuidad y rumbo al esfuerzo hecho en los úl-

timos veinte años mediante diversas iniciativas impulsadas en la región, buscando así mantener el carácter abierto, amplio y cooperativo que establecen los principios del CDS.

La presidencia chilena tuvo un rol importante en la facilitación de los acuerdos, en el cumplimiento oportuno de las etapas establecidas y en la elaboración de las propuestas para la discusión, lo que fue reconocido por todas las delegaciones. Un análisis más profundo permite sacar lecciones de los aspectos que se deben mejorar, entre ellos la importancia de poner en práctica mecanismos de consulta rápida y la ampliación de la red de comunicaciones entre los gabinetes de defensa.

Tras la entrega de la presidencia *pro tempore* de Unasur a Ecuador, este país dio continuidad al proceso, y el curso actual del CDS refleja, en alguna medida, el espíritu fundacional con que fue creado. Esto, aun cuando en agosto de 2009 la instalación de las bases militares estadounidenses en Colombia y el debate posterior de mandatarios de la Unasur crearon un clima complejo para avanzar en las tareas de consolidación del CDS en su primera etapa. Sin embargo, las Medidas de fomento de la confianza y la seguridad (MFCS), ya contempladas en el Plan de acción del CDS, pueden (y han) coadyuvado a generar un clima que fomenta la distensión y la cooperación en el ámbito regional.

Es importante destacar que, tras asumir la presidencia del CDS, Ecuador puso en marcha las iniciativas contempladas en el Plan de acción, y que la segunda Reunión Ordinaria del CDS, que tuvo lugar el 7 de mayo de 2010, aprobó la "Declaración de Guayaquil". En la misma se dan por aceptados un conjunto de procedimientos de aplicación de las MFCS y se aprobaron los "Estatutos del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa", como instancia para la generación de conocimiento y difusión del pensamiento estratégico sudamericano en materia de defensa y seguridad[11]. Para promover la transparencia en los gastos de defensa, Argentina, Chile y Perú se comprometieron a liderar un grupo de trabajo para el desarrollo de una metodología tendiente a resolver elementos técnicos y de diseño del sistema de medición de los gastos de defensa de nuestros países, sobre una base común y de aceptación general.

2.3 El *Libro de la defensa*

Chile fue uno de los primeros países de la región en elaborar un *Libro de la defensa*, a partir de la transición a la democracia en 1990. En 2009 culminó la redacción del tercer *Libro de la defensa*, que reemplaza a la segunda versión de este documento, que data de 2002. Una revisión aún superficial del documento propuesto sugiere que se ha hecho un esfuerzo de sistematización de la política de defensa que el país viene desarrollando en las dos últimas décadas, aportando una base conceptual para la comprensión de las medidas de modernización impulsadas en las instituciones de las fuerzas armadas. Desde este punto de vista, el material cumple con aportar información y definir las líneas de acción de Chile en materia de defensa[12].

El nuevo texto es un esfuerzo importante en la perspectiva del desarrollo de la política pública de defensa y da cuenta de los procesos de modernización que se han puesto en marcha en los últimos años. A la vez, constituye un marco orientador de los esfuerzos futuros con miras al fortalecimiento de la concepción conjunta de los medios militares; la adopción de un nuevo modelo de conducción estratégica, que distingue entre la planificación y el empleo de la fuerza, punto al que nos referimos al analizar la ley 20.424 de defensa. En esa misma línea, el nuevo *Libro de la defensa* se refiere a la homologación de lenguajes y funciones de las tres instituciones, e incluye la preparación de una fuerza flexible, entrenada y dotada de medios que le permitan desarrollar misiones en distintos escenarios y tipos de conflicto.

Conviene destacar también la abundante información que ofrece el *Libro* sobre la conformación del territorio nacional, sus características y

políticas específicas, así como los datos sobre la población del país, si bien en este último acápite no se mencionan variables cualitativas que permitan contemplar los cambios que experimenta la población chilena y su incidencia en la dimensión de la defensa. El documento define en sus primeros capítulos el rol del Estado, pero no sitúa esta definición en el marco de las transformaciones que se deducen de los cambios en el entorno mundial y regional. De allí que la función de la defensa se refiera a las variables más convencionales.

Por otro lado, el *Libro* contiene una amplia caracterización de las tendencias internacionales que tienen un impacto en la defensa, abarcando todos los fenómenos que se observan en el entorno mundial y regional. En este contexto sería deseable que en un futuro se haga más énfasis en rescatar y potenciar estrategias que incrementen la seguridad del país mediante políticas de construcción de la confianza, como la transparencia en los gastos de defensa y la coordinación de acciones conjuntas con otros gobiernos, para que ésta sea una política regional. Esto en tanto que si bien la soberanía nacional –el territorio y su población– siguen siendo los intereses vitales del Estado y su defensa, el papel principal de las Fuerzas Armadas, las amenazas externas, no provienen ya tanto de los países vecinos como de problemas de carácter global y amenazas asimétricas.

Lo anterior no implicar descartar las crisis de carácter vecinal, pero ya no convierte a los países fronterizos, automáticamente, en hipótesis de conflicto. Hoy es más probable que las fuerzas armadas tengan como escenarios de despliegue las operaciones de paz, operativos ante desastres naturales, de seguridad marítima o de rescate aéreo, o situaciones de crisis domésticas en las que actúen como retaguardia y refuerzo de fuerzas policiales. Y en este contexto la cooperación vecinal y regional es parte esencial y debería ocupar lugar preponderante en las definiciones de política de defensa. Así ocurre, por ejemplo, con la Estrategia nacional de defensa de Brasil, que establece que la integración con América del Sur contribuye a fomentar la cooperación militar y a alejar las posibilidades de un conflicto en la región.

3. Desafíos y limitaciones

Durante el último año de gobierno de la presidenta Bachelet se materializaron avances importantes en la política de defensa nacional: la creación del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur bajo la presidencia *pro tempore* de Chile, la elaboración de un nuevo *Libro de la defensa* que define las grandes orientaciones que tendrá la política de este sector en los próximos años, y, por último, la aprobación de una ley que da origen a un nuevo Ministerio de Defensa que tendrá la responsabilidad de cuidar los intereses de seguridad y estratégicos de Chile en este nuevo escenario internacional del siglo XXI.

Adicionalmente, el fin de una etapa política en Chile, con una coalición que gobernó por veinte años, significó también la plena normalización de las relaciones cívico-militares, el retorno de las fuerzas armadas a sus actividades estrictamente profesionales y la completa subordinación castrense a las autoridades civiles democráticamente electas (proceso que fue posible a partir de la detención del ex presidente Augusto Pinochet (1973-1990) en Londres, en 1998, y el posterior reconocimiento que hicieron los altos mandos de las Fuerzas Armadas de las violaciones a los derechos humanos cometidas por el régimen autoritario)[13].

Despejados los componentes más traumáticos de este pasado reciente, se generó el espacio político necesario para impulsar reformas y la reestructuración del Ministerio de Defensa, de manera tal que éste quedara dotado de una institucionalidad adecuada a los nuevos desafíos que enfrenta Chile en esta nueva era, en su entorno regional y mundial. Sin embargo, la implementación de la nueva ley del Ministerio de Defensa constituye el inicio de un proceso de actualización de las políticas de defensa y

de modernización de las Fuerzas Armadas, que aún tiene varios eslabones que enfrentar.

Los principales tienen que ver con proyectos de ley que fueron elaborados en el gobierno anterior y que ahora deberán ser aprobados por el Congreso. Entre ellos, la reforma a la carrera militar; el proyecto de modificación de la ley reservada del cobre para el financiamiento de las adquisiciones militares; la reforma a la justicia militar, que apunta a cambiar el ámbito de la aplicación y las competencias de los tribunales militares, así como la adaptación de sus procedimientos al nuevo sistema procesal penal vigente en Chile. Pero sobre todo, la subordinación que hoy tienen las Fuerzas Armadas en relación con el poder civil no ha resuelto los altos grados de autonomía que todavía tienen las instituciones castrenses en diversas materias que deberían (como sucede en cualquier democracia avanzada) contar con mayor control y fiscalización por parte de los poderes del Estado.

Por otra parte, permanece abierto el desafío de asegurar una mejor sintonía entre las políticas de la defensa y los grandes lineamientos de la política exterior, donde debe enmarcarse la primera. El creciente énfasis en las relaciones "vecinales de la defensa" ha sido un progreso importante al respecto, pues en este ámbito se ha hecho una contribución significativa al mejoramiento global de las relaciones con países que son de interés vital para Chile, como Argentina, Bolivia y Ecuador. En este sentido, la defensa ha contribuido a los objetivos de incrementar la cooperación bilateral y subregional de la política exterior, y es una línea de trabajo que será importante mantener en los próximos años. Lo mismo puede decirse de la creciente participación de Chile en operaciones de paz, lo que ha reforzado el compromiso de nuestro país con el multilateralismo y también el establecimiento de vínculos con naciones desarrolladas.

Sin embargo, un asunto que seguirá siendo complejo para Chile será el del gasto militar. El crecimiento económico y los altos precios del cobre en esta última década han permitido un proceso de adquisiciones y renovación de equipos que genera recelos en algunos países vecinos, no tanto porque Chile pueda constituir una "amenaza", sino porque estas adquisiciones generan una dinámica que esos otros países no están en condiciones financieras de seguir.

Esto es algo que se deberá evaluar, por los costos asociados que trae para la propia seguridad del país, pero es importante primero, como lo ha sugerido el gobierno de Chile, tener una metodología adecuada que permita comparaciones válidas, frente a un asunto del cual se abusa mucho por razones de conveniencia política. Ahora precisamente, en el marco de trabajo del CDS, se está buscando la estandarización de criterios (a partir de la metodología que desarrolló la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal, para el caso de Argentina y Chile), lo que constituye un buen punto de partida para abordar, ya de manera colectiva, un tema que ha sido históricamente controversial.

Bibliografía

Cavallo, Ascanio (1992). *Los hombres de la transición*, Editorial Andrés Bello, Santiago.

Fundación Friedrich Ebert (2009). *Chile en la Concertación*, Fundación Friedrich Ebert, Santiago.

Rodríguez Elizondo, José (2004). *El siglo que vivimos en peligro*, Santiago, La Tercera-Mondadori.

Sohr, Raúl (1990). *La industria militar chilena*, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago.

Notas

1 Sobre los veinte años de gobierno de la Concertación, véase, Fundación Friedrich Ebert, 2009.

2 Para un análisis histórico de las relaciones con Perú, véase, Rodríguez Elizondo, 2004.

3 Seminario internacional: Los desafíos estratégicos de América Latina, IISS-Cesim, Santiago, noviembre, 2009.

4 Ibid.

5 Anuario del Sipri sobre gasto militar global, Estocolmo, 2009.

6 Sobre la historia de la industria de la defensa chilena, véase Sohr, 1990.

7 Declaraciones del senador Jaime Gazmuri, diario *La Tercera*. Santiago, 20 de junio de 2008.

8 Mensaje presidencial sobre "Ley de la defensa", Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, 2005.

9 Ley de la defensa nacional (No. 20.424), Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, 2009.

10 Entrevista de María Inés Ruz con el ex vice ministro de Defensa, Gonzalo García, junio de 2010.

11 "Declaración de Guayaquil", página web del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur, 7 de mayo de 2010.

12 Tercer *Libro de la defensa*, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago, marzo de 2009.

13 Para un análisis histórico de la transición chilena, véase, Cavallo, 1992.

Colombia: estado del conflicto armado al final de la administración de Álvaro Uribe*

Camilo Echandía Castilla / Eduardo Bechara Gómez / Irene Cabrera Nossa

Resumen ejecutivo

Transcurridos casi ocho años de la Política de defensa y seguridad democrática (PDSD), el escenario de la confrontación armada se muestra favorable para el Estado colombiano, por cuenta de sus logros recientes sobre las estructuras políticas, militares y económicas de los grupos al margen de la ley. Con todo, las tendencias registradas entre 2008 y 2009 sugieren que, pese a los contundentes golpes recibidos, las organizaciones guerrilleras –en particular las Farc– están lejos de estar arrinconadas y aniquiladas. Así lo evidencia el incremento en su accionar armado en 2009. Los grupos guerrilleros evitan los enfrentamientos directos, pues es poco probable que resulten victoriosos, y se muestran, ante las fuerzas militares, como un enemigo difuso, elusivo y difícil de identificar. Asimismo, la táctica en ascenso de siembra de minas antipersonales compromete las operaciones del Estado en su contra, además de sus efectos humanitarios sobre los combatientes y la población civil. En cuanto a los grupos paramilitares o de autodefensa, con posterioridad al proceso de desmovilización comenzó a ser evidente, en varias regiones del país, la presencia de estructuras armadas, fuertemente vinculadas al narcotráfico y otras actividades delictivas. Su presencia y actuación guarda una estrecha relación con el aumento de la violencia homicida registrado en 2009. Las dinámicas transfronterizas, por su parte, resultan fundamentales en el escenario de guerra colombiano, por las ventajas que representan para la guerrilla en términos militares y económicos. Para Colombia es fundamental consolidar mecanismos de cooperación bilateral que reduzcan la funcionalidad de las fronteras para los grupos irregulares y eviten el deterioro de las relaciones con los países vecinos en el marco del conflicto armado.

Introducción

Una vez finalizado el segundo gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006; 2006-2010), y transcurridos casi ocho años de la Política de defensa y seguridad democrática (PDSD), el escenario de la confrontación armada en Colombia se muestra favorable para el Estado, por cuenta de logros recientes sobre las estructuras políticas, militares y económicas de los grupos armados al margen de la ley.

Una serie de hechos ocurridos en 2008 y 2009 corrobora la fortaleza del Estado frente a los grupos guerrilleros. Pueden destacarse, por ejemplo, los éxitos operacionales de la fuerza pública, que han impedido el intento de la guerrilla por ingresar de nuevo a territorios cercanos a los principales centros políticos, económicos y administrativos del país. Asimismo, la acción coordinada entre el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada Nacional, junto con la Policía Nacional, que ha permitido capturar y dar de baja a integrantes con posiciones de mando y años de experiencia en las filas de la guerrilla, pérdidas significativas a las que se agregan la desmovilización de numerosos combatientes. No menos importante es la reducción de los recursos obtenidos a partir del secuestro y las actividades ligadas a las drogas ilícitas, consecuencia del menor control territorial que detentan las organizaciones alzadas en armas. En la actualidad, el escenario de la confrontación armada lo constituyen principalmente regiones apartadas y periféricas de la geografía nacional, en particular zonas fronterizas.

Con todo, las tendencias registradas entre 2008 y 2009 sugieren que pese a los duros y contundentes golpes asestados por el Estado, las organizaciones guerrilleras –en particular las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc– están lejos de encontrarse arrinconadas y aniquiladas, tal como lo evidencia el incremento en su actividad armada en 2009, que coincide con la disminución en los combates por iniciativa de la fuerza pública.

La capacidad armada de la guerrilla se expresa en acciones como hostigamientos y sabotajes, propias de la guerra de guerrillas, enmarcadas en el principio de economía de fuerza y en la táctica de *hit and run* (golpear y correr). Las organizaciones alzadas en armas compensan de esta forma la inferioridad militar frente a su oponente, optando por desgastarlo y desmoralizarlo. Los grupos guerrilleros evitan los contactos directos, porque es poco probable que resulten victoriosos, y se muestran ante las fuerzas militares como un enemigo difuso, elusivo y difícil de identificar. Así, entonces, la disminución en el número de combates entre las fuerzas armadas y la policía con la guerrilla durante 2009 se explica con la decisión de la guerrilla de eludir los enfrentamientos directos.

En cuanto a los grupos paramilitares o de autodefensa, es importante señalar que con posterioridad al proceso de su desmovilización empezó a ser evidente, en varias regiones del país, la presencia de estructuras armadas, fuertemente vinculadas al narcotráfico y a otras actividades delictivas, denominadas por el gobierno como bandas criminales emergentes (Bacrim). La presencia y actuación de esas estructuras ilegales se tradujo en el incremento de la violencia homicida entre 2008 y 2009, incremento que contrasta con el descenso en las masacres en el marco de la desmovilización de las autodefensas.

Este artículo analiza el estado del conflicto armado al final de las dos administraciones del presidente Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010). Para tal fin está estructurado en cuatro partes: en la primera se examinan los antecedentes de la confrontación armada entre el Estado y la guerrilla; en la segunda se revisan las tendencias durante el periodo 2008-2009, en cuanto a combates de la fuerza pública, acciones armadas de la guerrilla y correlación de fuerzas. La tercera parte se centra en las consecuencias que tuvo la desmovilización de los paramilitares sobre la violencia homicida entre 2008 y 2009. Por último, en la cuarta se analizan las manifestaciones de la presencia y actuación de los grupos guerrilleros en zonas de frontera, y sus implicaciones para la seguridad regional.

1. Antecedentes de la confrontación armada entre el Estado y la guerrilla

1.1 La fuerza pública: modernización y fortalecimiento

Poco después del cambio de gobierno en Colombia, las tendencias de la confrontación armada en el país presentan un balance favorable para el Estado, por cuenta de la mayor capacidad de combate de la fuerza pública y del retroceso político, militar y económico de los grupos irregulares.

Durante el primer gobierno Uribe (2002-2006) la dinámica de la confrontación armada en Colombia tuvo transformaciones sin precedentes. El aumento en la capacidad de combate de las fuerzas militares invirtió la relación de fuerzas con los grupos irregulares, forzándolos a reducir significativamente su accionar armado y su presencia territorial. Esta situación, que parece irreversible, fue el resultado del proceso de transformación de la fuerza pública iniciado durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y profundizado en el primer cuatrienio del de Álvaro Uribe.

En este contexto, las fuerzas militares fueron sometidas a un proceso de profundos cambios institucionales, doctrinarios y tecnológicos, que se expresó en el incremento del número de efectivos y su profesionalización, la adecuación de la doctrina militar a las realidades de la confrontación armada, la mayor efectividad en el planeamiento y conducción de las operaciones, la adopción de un concepto operacional proactivo, ofensivo y móvil, y el mejoramiento en inteligencia, tecnología y estructuras de comando, control y comunicaciones[1]. Además, se introdujo un esquema de coordinación entre el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, bajo un solo mando responsable (mando unificado), encargado de las operaciones militares, que comenzó a implementarse en diferentes zonas del país.

De esta forma el Estado pudo romper con la actitud reactiva y estática de las fuerzas militares, resultado de la incomprensión total acerca de las implicaciones que para la seguridad interna del país tenía el diseño de planes estratégicos por parte de los grupos guerrilleros en la década de los ochenta[2], planes que ejecutarían en la década siguiente, cumpliendo con la gran mayoría de los objetivos trazados[3].

La PDSD, como componente central de la estrategia del gobierno Uribe en su propósito de garantizar el control eficaz del territorio, comprendía dos áreas prioritarias: primera, desmantelar a los grupos armados irregulares, mediante el aumento del pie de fuerza y el desarrollo de grandes operaciones ofensivas, junto con mecanismos que incentivaran y facilitaran la desmovilización, individual y colectiva, de los integrantes de esos grupos. Segunda, afirmar el control territorial mediante el restablecimiento de la presencia de la Policía Nacional en todo el territorio, la figura de los soldados campesinos, el establecimiento de una red de cooperantes de la fuerza pública y la protección de la red de carreteras y de la infraestructura económica del país.

La PDSD cuenta con el apoyo mayoritario de la opinión pública colombiana: su favorabilidad nunca ha estado por debajo de 60% y, en algunos momentos, incluso ha llegado por encima de 80%[4]. El elevado porcentaje de apoyo en el ámbito doméstico no es difícil de explicar. En el marco de dicha política el número de homicidios y secuestros con fines extorsivos descendió considerablemente. La tasa de homicidios comenzó a registrar una caída a partir de 2003, alcanzando en 2006 el índice más bajo en las últimas dos décadas. Tal reducción es consecuencia del aumento en la capacidad operativa de la fuerza pública, expresada en un menor nivel de actividad armada por parte de los grupos irregulares. De ahí que el número de víctimas sea cada vez menor. La disminución en el secuestro, por su parte, refleja la pérdida de influencia de los grupos guerrilleros en los escenarios políticos, económicos y administrativos más importantes del país. Es así como la presión militar del Estado significó para esos grupos un retroceso hacia zonas rurales y periféricas de la geografía nacional[5], un revés considerable tras dos décadas de

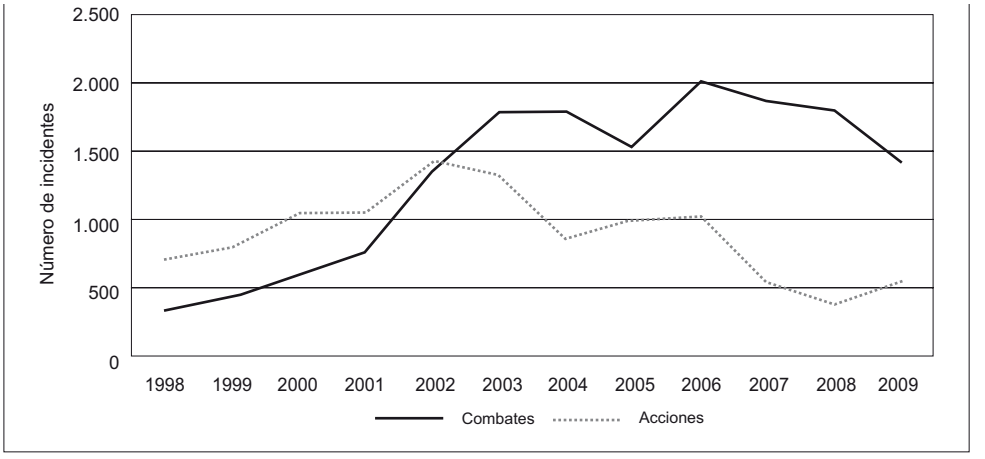
expansión territorial. No sorprende, entonces, que 93% de los líderes empresariales considerara, según una encuesta de 2008, que las fuerzas militares estaban ganando la guerra[6].

La intensificación[7] de la confrontación armada durante el gobierno Uribe se produjo principalmente como resultado de los combates librados por las fuerzas militares y no como consecuencia de las acciones de la guerrilla. Por primera vez en la historia del conflicto en Colombia, la correlación de fuerzas fue claramente favorable al Estado.

Como se observa en el gráfico 1, a partir de 1999 la fuerza pública empezó a recuperar la iniciativa en la confrontación armada, gracias al incremento en la movilidad y la mayor capacidad de reacción aérea, entre otros factores, resultado del proceso de modernización y fortalecimiento del que fue objeto. Entre 1999 y 2001 los combates por iniciativa de las fuerzas militares crecieron sostenidamente, tendencia que se aceleró de forma significativa desde 2002. Luego, entre 2003 y 2006, alcanzaron niveles sin precedentes. Entre 2007 y 2009 se registra un descenso en el número de combates por iniciativa de la fuerza pública, descenso que puede explicarse por nuevas dinámicas en la confrontación armada, resultado de los ajustes y cambios en la conducta de la guerrilla, en particular, como se señaló, de su decisión de evadir los enfrentamientos directos con su oponente, junto con el uso de minas antipersonal para obstaculizar sus avances terrestres.

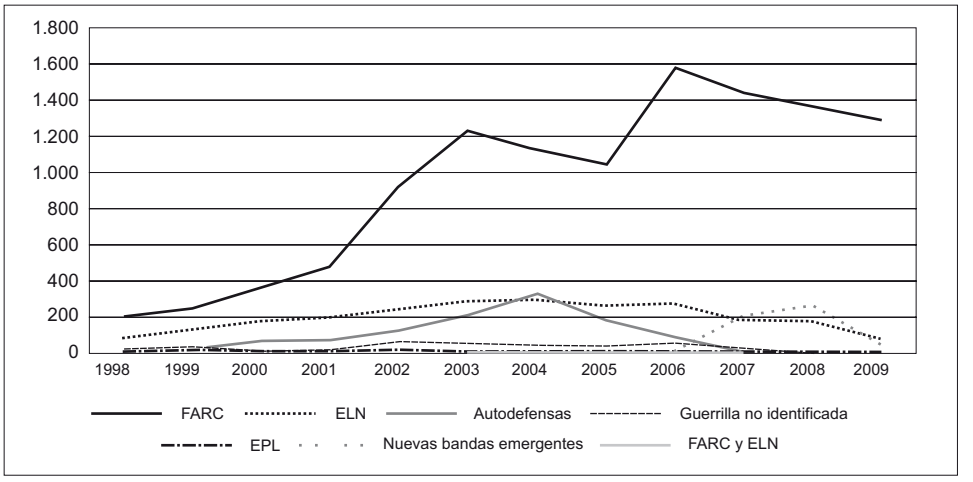
En el gráfico 2 se presenta la tendencia en el número de los combates de las fuerzas militares en contra de cada grupo armado irregular por separado, evidenciándose que el mayor esfuerzo militar del Estado se ha concentrado en las Farc, siendo el Ejército de Liberación Nacional (ELN) el segundo grupo armado en número de contactos armados con la fuerza pública. En el caso de las autodefensas, se destaca que, pese al pico en los combates en su contra durante 2004, estos no se comparan con el número de los adelantados contra las guerrillas. De manera general, para 2009 se identifica el descenso en los combates librados por la fuerza pública con los diferentes grupos armados irregulares.

Gráfico 1. Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 1998-2009[8]



Fuente: gráfico elaborado con base en los datos del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH) de la Vicepresidencia de la República.

Gráfico 2. Combates de las fuerzas militares contra los grupos irregulares, 1998-2009



Fuente: gráfico elaborado con base en los datos del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

1.2 Las organizaciones guerrilleras: entre el debilitamiento y la adaptación

Ante los grandes avances conseguidos con la ejecución de la PDSD, en términos de una muy elevada capacidad de combate dirigida contra las organizaciones guerrilleras, estos grupos comenzaron a modificar sus tácticas en función de los cambios en la dinámica de la confrontación. Para garantizar su supervivencia en un contexto adverso, marcado por la superioridad militar del Estado, han recurrido a comportamientos propios de la guerra de guerrillas, buscando evadir los enfrentamientos directos con las fuerzas militares, para evitar golpes contundentes en su contra, mediante el repliegue a zonas de refugio. Asimismo, optaron por acciones esporádicas, como sabotajes y hostigamientos, en pequeños grupos que utilizan la táctica de *hit and run* (golpear y correr) para reducir al máximo sus costos de operación. De acuerdo con este principio de economía de fuerza, la intención de la guerrilla es agotar física y moralmente a las fuerzas militares, desarrollando acciones que multipliquen los escenarios de confrontación, dispersen el esfuerzo militar del Estado y dificulten la identificación del enemigo.

En las circunstancias actuales, la estrategia del Estado apunta al control territorial, objetivo que los grupos guerrilleros han relegado a un segundo plano, dando prioridad al control de corredores estratégicos, áreas con recursos económicos y zonas de repliegue[9], por lo cual han recurrido a la siembra de minas antipersonal en estos territorios, conducta que ha resultado especialmente costosa para la fuerza pública.

Igualmente, en la actualidad las guerrillas privilegian el sabotaje de la infraestructura económica, junto con la intensificación de los actos de terrorismo en escenarios urbanos. No obstante, es necesario reconocer las limitaciones de esta conducta. La guerrilla sabe bien que la obtención de los recursos necesarios para lograr sus objetivos depende en buena medida de que el impacto sobre la economía no termine afectando sus propias fuentes de financiamiento[10]. De otro lado, la urbanización de su accionar armado implica el riesgo de hacerse aún más vulnerable, por cuanto demandaría contar con los medios para controlar las grandes ciudades y enfrentar una fuerte contraofensiva, lo que pondría en peligro su influencia sobre las zonas rurales. Debe resaltarse que la lucha contra la guerrilla ha sido exitosa en áreas cercanas a ciudades como Bogotá y Medellín, donde las es-

tructuras armadas han sido fuertemente golpeadas en su presencia urbana y su retaguardia rural.

1.2.1 Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

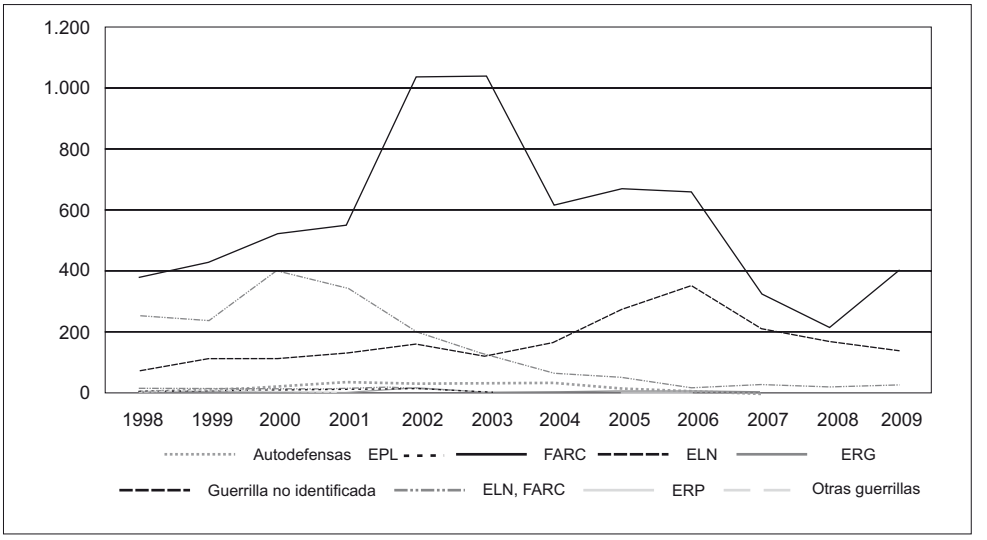
Como se aprecia en el gráfico 3, desde 2003 la actividad armada de la guerrilla de las Farc registra una tendencia descendente, que en 2007 alcanzó el nivel más bajo en los últimos diez años[11]. Sin embargo, hay que señalar que hasta 2006 su accionar superaba ampliamente los niveles registrados en el pasado, pese a ser el grupo irregular más combatido por las fuerzas militares y con el mayor número de bajas en combate. Durante el primer gobierno Uribe las acciones del Estado en contra de las Farc fueron 4.492, el nivel más alto de contactos contra esta guerrilla en el marco de la confrontación armada colombiana.

Los esfuerzos de adaptación de la guerrilla a las nuevas realidades militares se expresaron en la creación de un bloque móvil por parte de las Farc, y en la posibilidad de conformar comandos conjuntos de área o inter-frentes para realizar acciones y reaccionar ante la ofensiva de las fuerzas militares. Cabe anotar que las Farc conservan alrededor de veinte estructuras móviles, que han sido las encargadas de desarrollar la táctica de aguijonear permanentemente a la fuerza pública, mediante hostigamientos que la mantienen ocupada y lejos de unidades importantes, con presencia en las fronteras, lo que ha permitido una huida rápida hacia los países vecinos.

Además de la reducción en su actividad armada y de su menor presencia territorial, el impacto de la ofensiva militar sobre las Farc se expresa también en la pérdida de 50% de su pie de fuerza[12]; porcentaje que incluye, además de ocho integrantes del estado mayor central, tres de los cuales eran miembros del Secretariado, un número considerable de mandos medios que han salido de sus filas por muerte, captura o desmovilización[13]. El porcentaje de integrantes con años de trayectoria y experiencia en la guerrilla que abandonan sus filas es cada vez mayor.

Otro factor que debe considerarse en la situación actual de las Farc es la disminución de sus finanzas. La pérdida de control territorial ha reducido su capacidad para conseguir recursos económicos. Las finanzas de las Farc estaban estructuradas sobre la base del control terri-

Gráfico 3. Actividad armada de los grupos irregulares, 1998-2009



Fuente: gráfico elaborado con base en los datos del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

torial, que les permitía comprar la droga a los campesinos, negociar con los narcotraficantes y tener laboratorios[14]. Los ingresos derivados de la economía coquera habrían caído en cerca de 60% desde 2002, y la reducción, en términos porcentuales, es aún mayor en relación con los recursos obtenidos por secuestro[15]. Los pagos por rescate, una importante fuente de ingresos para la guerrilla, han experimentado una fuerte contracción, en el marco del repliegue territorial de sus estructuras armadas.

1.2.2 El Ejército de Liberación Nacional

En cuanto al Ejército de Liberación Nacional, durante el cuatrienio 2002-2006 hay una disminución muy marcada en sus acciones, resultado de 1.123 combates, correspondientes al mayor esfuerzo militar emprendido contra esta organización a lo largo del conflicto armado. La disminución en la capacidad militar del ELN comenzó en 2000, y entre los factores explicativos de su declive, además de la presión de la fuerza pública, se encuentran las acciones de los grupos paramilitares en su contra.

Las autodefensas lograron penetrar las zonas de elevado valor estratégico para el ELN y golpear sus estructuras pequeñas, que se vieron forzadas a replegarse hacia las áreas montañosas, donde han tenido que buscar el apoyo de las Farc. De aquí que ambos grupos guerrilleros hayan terminado cohabitando y, en algunos casos, actuando coordinadamente en las regiones más altas de la serranía de San Lucas, en el sur de Bolívar, la serranía del Perijá, en Cesar y la Sierra Nevada de Santa Marta. Por otra parte, en los departamentos de Valle de Cauca, Cauca y Chocó, algunas estructuras del ELN han estrechado vínculos con las Farc o con otros grupos armados, con el fin de garantizar corredores para el narcotráfico y de participar en actividades ilegales, lo que les ha permitido actuar en alguna medida con autonomía del Comando Central de la organización.

En otros escenarios hubo enfrentamientos entre el ELN y las Farc. En el departamento de Arauca, por ejemplo, las contradicciones alrededor del control de los recursos económicos y los corredores que conducen hacia el territorio venezolano han generado cruentos enfrentamientos que han dejado numerosas bajas en ambas fuerzas.

El impacto de la ofensiva militar, de una parte, y de la acción de las autodefensas, de otra, así como las continuas deserciones y las contradicciones con las Farc en algunos escenarios, han llevado a varias estructuras del ELN a establecer alianzas con grupos al servicio del narcotráfico, para garantizar su supervivencia; alianzas que constituyen un cambio radical en la postura de esta guerrilla, que había rechazado siempre la posibilidad de involucrarse en el negocio de las drogas, actividad que, en consonancia con el derecho internacional y en particular con el Estatuto de Roma, llegó a calificar de "delito de lesa humanidad" (Aguilera, 2005). En la actualidad, sin embargo, el ELN ha establecido vínculos con nuevas bandas del narcotráfico en el departamento de Nariño y disputa con las Farc el control de corredores estratégicos, cultivos de coca y laboratorios para el procesamiento de droga (International Crisis Group, 2007).

A pesar de estas alianzas, el debilitamiento militar del ELN es mucho mayor que el de las Farc, y su capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias del escenario de guerra es todavía más limitada y precaria.

2. Tendencias en la confrontación entre el Estado y los grupos guerrilleros, 2008-2009

A lo expuesto en el punto anterior se agrega una serie de hechos ocurridos en 2008 y 2009, que corroboran la fortaleza del Estado frente a los grupos guerrilleros en la confrontación armada. Se destaca, en primer lugar, la operación Jaque, a mediados de 2008, que permitió el rescate, sanos y

salvos, de quince rehenes en poder de las Farc: la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt, tres contratistas estadounidenses y once miembros de la fuerza pública, algunos con más de una década en cautiverio. La importancia de esta operación es aun mayor si se considera que las Farc fueron infiltradas, lo que puso en evidencia la vulnerabilidad de una organización caracterizada por altos grados de hermetismo y cohesión (Pécaut, 2008). No menos importante es el escenario en el que se desarrolló el rescate: la zona de ejecución del Plan Patriota, en el suroriente del país, considerada la retaguardia histórica de las Farc, donde obtienen una gran proporción de sus finanzas, coordinan sus acciones y se localiza la mayor parte del Secretariado.

Asimismo, no debe pasarse por alto la muerte de alias *Raúl Reyes* en 2008, tras el bombardeo por parte de Colombia de un campamento en territorio ecuatoriano, un duro golpe para las Farc, que perdió, por primera vez, a un miembro del Secretariado en el contexto de una operación militar del Estado en su contra. Más importante aún es el fuerte revés para la guerrilla en términos de la táctica de repliegue a las áreas fronterizas, para proteger la integridad de su retaguardia estratégica.

Otro fracaso considerable para este grupo, a comienzos de 2009, fue su intento por recuperar el dominio territorial en sectores aledaños a Bogotá. La acción de la fuerza pública, en desarrollo de la operación Fuerte, impidió que se reposicionara en el páramo de Sumapaz, corredor militar y logístico que comunica a la capital con el suroriente del país, zona de asentamiento histórico de las Farc. Además, fueron dadas de baja dos figuras importantes del frente urbano Antonio Nariño, estructura responsable de gran cantidad de secuestros extorsivos: Arnovis Guevara, *Gaitán*, jefe máximo, y el *Negro Antonio*, segundo al mando, a quienes la cúpula había puesto al frente del plan 2010, con el que pretendían volver a hacer presencia en las regiones que abandonaron por la presión militar en su contra.

Por otra parte, en octubre de 2009 la fuerza pública llevó a cabo una serie de intensos bombardeos en el marco de una operación contra *Alfonso Cano*, máximo dirigente de las Farc tras la muerte de *Tirofijo*, en el área del cañón de las Hermosas (*El Espectador*, 2 de octubre de 2009), al sur del departamento del Tolima. *Cano* ha sido objeto de una persecución creciente y permanente por parte de la fuerza pública. La intensa presión militar en su contra lo forzó a replegarse sobre la cordillera Central, en áreas de páramo a 3.000 metros sobre el nivel del mar.

El sur del Tolima y las zonas adyacentes ubicadas en los departamentos de Cauca, Huila, Quindío y Valle del Cauca son uno de los epicentros en los que la presión militar del Estado contra la guerrilla se expresa con mayor intensidad. Ello explica la puesta en funcionamiento de la Fuerza de Tarea del Sur del Tolima (FTST), en abril de 2010, por parte del Comando del Ejército. La misión principal de la FTST, cuyo puesto de mando está en Chaparral (Tolima), es estrechar aún más el cerco a *Alfonso Cano* en esta parte del país[16].

A las muertes de *Gaitán* y el *Negro Antonio* se suman las bajas durante 2009 de otros integrantes de la guerrilla, que constituyen una pérdida sensible para la organización, por tratarse de miembros con posiciones importantes, experiencia y trayectoria en sus filas. En octubre, poco antes de la acción militar en el sur del Tolima, murió en un enfrentamiento Patamala, segundo al mando de la columna Teófilo Forero, cuyo radio de acción es el vecino departamento del Huila, y responsable, entre otros actos, del atentado terrorista al club El Nogal de Bogotá, en 2003; del asesinato de Jaime Lozada, antiguo gobernador del Huila, en 2005; y de nueve concejales de Rivera, en este mismo departamento, en 2006. La muerte de *Patamala*, con quince años en las Farc, se produjo en Puerto Rico (Caquetá). A mediados de diciembre cayó en Antioquia *Danilo*, jefe del noveno frente, con dos décadas en la organización y responsable de 60% de los secuestros realizados en la vía Medellín-Bogotá. Su muerte fue el resultado de

la acción conjunta entre la Fuerza Aérea y Comandos Junglas de la Policía Nacional (*Semana*, 26 de diciembre de 2009). Durante 2009 fueron doce los integrantes de las Farc con posiciones de mando y décadas de trayectoria en sus filas dados de baja, cifra que comprende comandantes, jefes de frentes, comandantes de estado mayor y jefes de milicias.

En cuanto al ELN, es de destacar la acción del Estado contra miembros del frente Bolcheviques del Líbano (Tolima). En una operación desarrollada por unidades del Grupo Jungla de la Policía Nacional en marzo de 2009, fue dado de baja *Mauricio*, primero al mando de esta estructura, con una trayectoria de dieciocho años en el grupo guerrillero. Semanas antes resultó muerto, también en combates con la Policía, *Duván*, segundo al mando después de *Mauricio*. Hechos posteriores confirmarían la vulnerabilidad y debilidad de este frente, rasgo representativo del ELN en su conjunto, pues *Laín*, sucesor de *Duván*, fue capturado por las autoridades en Girón (Santander) (*El Tiempo*, 22 de marzo de 2009). Con pocas semanas de diferencia, una misma estructura del ELN perdió a tres altos mandos.

Todo esto refleja el carácter rápido, preciso y contundente de la acción de la fuerza pública contra la guerrilla, a partir de operaciones conjuntas y un acertado trabajo de inteligencia. Sobresale, en particular, el papel de la Fuerza Aérea, así como la obtención de información por parte de la Policía Nacional.

A las bajas en combate deben agregarse las desmovilizaciones. Debido a ellas, las Farc han tenido que *encuadrillar* a sus milicias para suplir la deserción dentro de sus frentes, ocasionando una pérdida de contacto y control de la población, de una parte, y una menor capacidad de logística e inteligencia, de otra. Esta situación, en últimas, se ha traducido en una pérdida mayor de control territorial. Según reportes oficiales, durante 2009 se desmovilizaron 2.128 combatientes de las Farc, cantidad que representa una disminución respecto a 2008, cuando se presentó el mayor número de desmovilizados de esta guerrilla para el periodo 2002-2009. No obstante, la cantidad de desmovilizados de ese grupo durante 2009 está en tercer lugar, después de la registrada en 2008 y 2007 (3.027 y 2.480 casos, respectivamente). El ELN, por su parte, tuvo en 2009 el mayor número de desmovilizados (492), lo que representa un incremento de 89 deserciones frente al año anterior. En total, 2.628 miembros de grupos guerrilleros se desmovilizaron en 2009, 823 menos que el año anterior, cuando la cifra alcanzó un máximo de 3.461[17].

Los avances del Estado frente a los grupos guerrilleros son, pues, claros e innegables. A la menor capacidad armada de las organizaciones irregulares, sus pérdidas territoriales y sus reveses militares a manos de la fuerza pública, se agregan una menor capacidad de financiación a partir del secuestro y las drogas ilícitas, y el impacto de capturas, bajas en combate y desmovilizaciones sobre su estructura de fuerza.

Con todo, las tendencias registradas entre 2008 y 2009 sugieren que pese a los contundentes golpes asestados por el Estado las organizaciones guerrilleras –en particular las Farc– están lejos de estar arrinconadas y aniquiladas. Así lo evidencia el incremento en su accionar armado en 2009, que coincide con la disminución en los combates por iniciativa de la fuerza pública. Es importante señalar al respecto el aumento de los municipios escenario de acciones armadas por parte de la guerrilla y la disminución en los que registraron combates por iniciativa de las fuerzas militares. Asimismo, los departamentos en los que aumentaron las acciones armadas exceden significativamente aquellos en los que se incrementaron los combates. La correlación de fuerzas en 2009, por su parte, indica un mayor número de departamentos en los que la guerrilla tiene ventaja frente al Estado. Las implicaciones tanto de la reducción en los combates de las fuerzas militares como del aumento de la capacidad armada en las Farc se analizan a continuación.

2.1 Decrecimiento en los combates por iniciativa de la fuerza pública

La dinámica reciente del esfuerzo militar del Estado presenta un cambio importante frente a la tendencia positiva registrada desde 1999. La reducción en los combates en 2009 contrasta con la tendencia ascendente en la capacidad combativa de la fuerza pública, iniciada en la administración Pastrana y acentuada en el primer gobierno Uribe.

El decrecimiento en los combates se evidencia a partir del número de iniciativas armadas de la fuerza pública en 2008 y 2009 (1.809 combates y 1.426, respectivamente) (gráfico 1). Esta disminución no puede interpretarse como una reducción en la capacidad militar del Estado. El menor número de contactos directos entre las partes en conflicto refleja los cambios en la conducta de los grupos guerrilleros, que evitan los enfrentamientos con la fuerza pública y, además, mediante la siembra de minas antipersonal, obstaculizan su avance terrestre. En ese orden de ideas es indispensable la revisión de la PDSD, en función de las nuevas realidades de la confrontación armada[18].

Aun cuando los combates contra los grupos armados aumentaron en cinco departamentos durante 2009[19], en tres no hubo ninguno por iniciativa de la fuerza pública[20] y en veintitrés se redujo el número de municipios que fueron objeto de combates[21] (véanse los gráficos 4A y 4B). Al analizar por municipios se destaca la reducción ostensible en el número de combates por municipio, como se corrobora al observar los mapas 1A y 1B.

2.2 Repunte en el nivel de actividad armada de los grupos guerrilleros

Como se aprecia en el gráfico 1, además del descenso en los combates, en el ámbito nacional hubo un repunte significativo en el número de acciones armadas por parte de los grupos al margen de la ley: 560 en 2009 frente a 393 en 2008. En este sentido se destacan dos tendencias: primera, el aumento en el número de acciones en ciertos escenarios departamentales; y, segunda, la ampliación del número de municipios en donde los grupos irregulares hicieron presencia armada.

En el ámbito departamental, en 2009 aumentó el número de acciones irregulares con respecto a 2008 en diecisiete de los treinta y dos departamentos[22] del país y en Bogotá, habiendo disminuido el número de acciones en Caldas, Cundinamarca, Cesar, Guainía, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Quindío, Sucre y Valle (gráficos 4A y 4B).

Además, como se observa en los mapas 2A y 2B, al considerar el número de municipios escenario de algún tipo de actividad armada se evidencia la expansión entre 2008 y 2009 de la presencia de los grupos irregulares: 148 y 178 municipios, respectivamente, en trece departamentos[23]. En los mismos mapas se pueden identificar también, con colores más oscuros, los municipios en los que aumentó el número de acciones realizadas por el conjunto los grupos armados al margen de la ley.

Como se observa en el gráfico 3, durante 2009 las Farc efectuaron el mayor número de acciones armadas en el país, seguidas de guerrillas no identificadas[24] y, por último, del ELN. Las Farc aumentaron sus actividades en 90% entre 2008 y 2009. Las acciones correspondientes a guerrilla no identificada disminuyeron aproximadamente en 16% en 2009. En el caso del ELN, ese mismo año sus acciones armadas aumentaron en un 25%.

El incremento en el accionar de las Farc en 2009 contrasta con la tendencia a la baja en sus niveles de actividad durante los últimos seis años. Por su parte, el escaso protagonismo del ELN ese año ratifica sus debilidades, cada vez mayores, en términos de capacidad operativa.

En 2009, las acciones más recurrentes de la guerrilla fueron, en su orden, sabotajes, hostigamientos, emboscadas, ataques a instalaciones de la Fuerza Pública, piratería terrestre y ataques a

Gráfico 4A. Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 2008

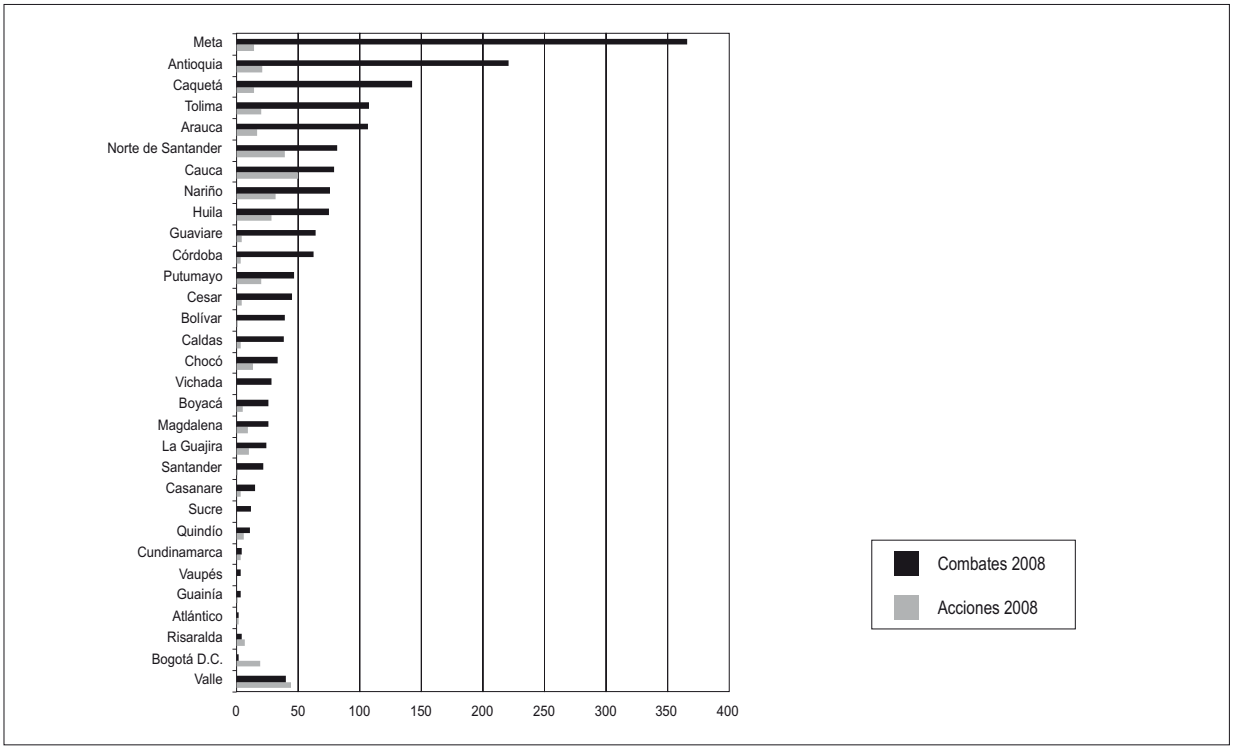
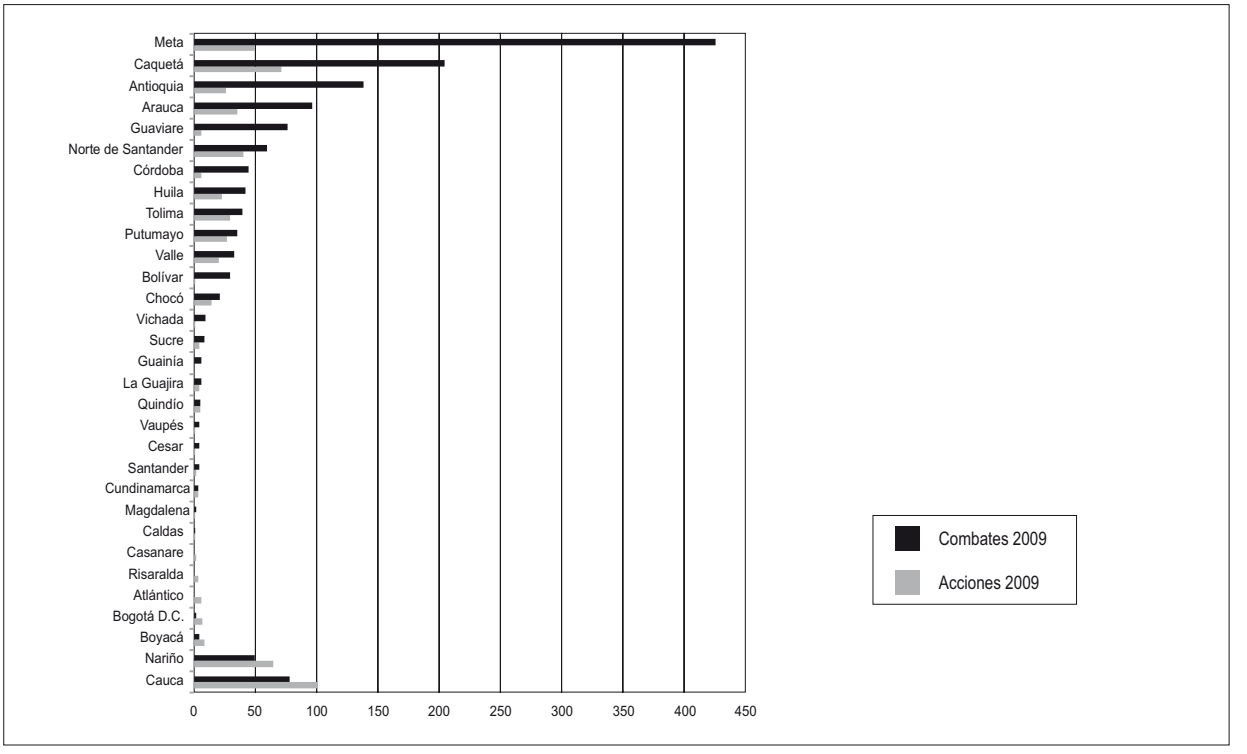


Gráfico 4B. Comparación de los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones por iniciativa de los grupos irregulares, 2009



Fuente: gráficos elaborados con base en los datos del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

la población, acciones que se incrementaron en comparación con 2008, con excepción de la piratería terrestre, que registró un leve descenso (gráfico 5). Las Farc, principal responsable de estos incidentes, estarían ejecutando el Plan Renacer, con el que buscan reactivarse militarmente y reconquistar territorios perdidos, privilegiando la siembra de minas antipersonal y la movilización en pequeños grupos (Ávila, 2009).

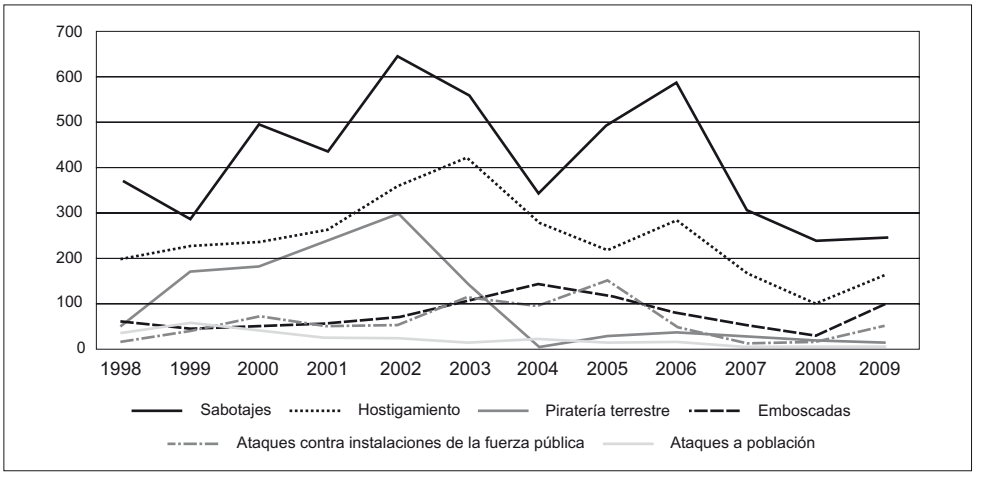
Pese a las limitaciones en su capacidad de realizar acciones armadas de gran envergadura, en 2009 la guerrilla atacó instalaciones de la fuerza pública y efectuó numerosos hostigamientos a unidades de las fuerzas militares. Los escenarios donde tuvieron lugar estas acciones, que requieren un esfuerzo militar significativo, se señalan en el mapa 3A, donde se pueden identificar los municipios en los que se concentra el mayor poder de fuego de las organizaciones alzadas en armas. Los escenarios fueron los siguientes: E1 corresponde al Plan Patriota (Meta, Guaviare y Caquetá); E2 al suroccidente del país, en las zonas limítrofes de Nariño y Putumayo; E3 al corredor que comunica las zonas de presencia histórica de las Farc en el suroriente del país con el Pacífico colombiano (atravesando el Huila, Tolima, Cauca y Valle del Cauca); E4 a municipios de la zona cafetera (Quindío, Risaralda y Caldas); E5 a una parte de los municipios del norte de Antioquia y sur de Bolívar; y E6, al Catatumbo, en Norte de Santander.

El mapa 3B confirma la pretensión de los grupos armados de diversificar su presencia en el territorio nacional, mediante la ejecución de acciones en más municipios. Estas acciones comprenden emboscadas por medio de la activación de artefactos explosivos, al paso de patrullas del Ejército o la Policía, junto con sabotajes o ataques a la infraestructura pública, así como acciones de piratería terrestre[25].

2.3 Correlación de fuerzas entre el Estado y los grupos guerrilleros

En los gráficos 5A y 5B se puede observar que entre 2008 y 2009 aumentó el número de departamentos donde la iniciativa armada de los grupos irregulares es superior a la del Estado. Mientras que en 2008 tres departamentos presentaron más acciones irregulares que combates (Valle del Cauca, Risaralda y Cundinamarca), en 2009 esta situación se presentó en siete departamentos (Atlántico, Boyacá, Cauca, Casanare, Cundinamarca, Nariño, y Risaralda).

Gráfico 5. Acciones más recurrentes de los grupos irregulares, 1998-2009



Fuente: gráfico elaborado con base en los datos del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

En 2009 la situación más desfavorable para el Estado, desde el punto de vista de la correlación de fuerza, se presentó en el Cauca, seguido de Nariño, Atlántico, Boyacá, Risaralda, Casanare, Cundinamarca, Caldas y Quindío. También hubo un cambio en el orden de los departamentos en los que el balance de fuerzas fue favorable para el Estado. En 2008, el Estado tuvo mayor superioridad armada en el Meta, seguido de Antioquia, Caquetá y Tolima. En 2009, Meta siguió siendo el departamento con la situación más favorable para el Estado, pero esta vez seguido de Caquetá, Antioquia y Guaviare.

Tal como se puede observar en en mapa 4, en 2009 los diez departamentos con mayor porcentaje de municipios con superioridad armada de los grupos irregulares eran: Cauca (31,70%), Putumayo (30,79%), Arauca (28,57%), Tolima (19,14%), Nariño (19,04%), Risaralda (14,28%), Chocó (11,53%), Huila (10,81%), Casanare (10,52%), Meta (9,53%).

A continuación se presentan algunos acontecimientos representativos de las tendencias analizadas, que permiten apreciar las manifestaciones y alcances del incremento en la actividad armada de la guerrilla en 2009. En mayo de 2009, las Farc causaron la muerte a más de cuarenta integrantes de la fuerza pública, en una escalada de acciones que coincidió con el 45º aniversario de la creación de la organización. También se llevó a cabo una acción tipo comando en el municipio de Garzón (Huila), que dejó el saldo de un concejal secuestrado y dos vigilantes y un policía muertos, cuando la columna móvil Teófilo Forero irrumpió en el Concejo municipal con el propósito de plagiar a todos sus integrantes. Más grave aun fue el secuestro y posterior asesinato del gobernador del Caquetá, Luis Fernando Cuéllar, en diciembre de 2009, por parte de esa misma columna móvil[26]. La gravedad del hecho radica en que fue realizado contra la máxima autoridad de un departamento que en la primera administración Uribe fue el principal escenario del esfuerzo militar del Estado contra esta organización irregular (Arias, 2009).

En el Putumayo, en límites con Ecuador, en mayo de 2009 el frente 48 de las Farc activó una carga explosiva, al paso de un camión que transportaba efectivos del Ejército, acción que dejó diecinueve militares heridos (*El Tiempo*, 21 de mayo de 2009). En el Cauca, en noviembre de 2009 las Farc atacaron a una unidad militar en Corinto, con un saldo de nueve militares muertos y cuatro heridos. No es la primera vez que una acción de este tipo ocurre en la zona. Durante ese año fueron frecuentes los hostigamientos a cascos urbanos municipales, tanto en Corinto como en Toribío, y los ataques contra la fuerza pública. El propósito de las Farc es asegurar una retaguardia estratégica para *Alfonso Cano*, quien se encuentra en la cordillera Central[27].

En Nariño, durante mayo de 2009, las Farc realizaron acciones que causaron la muerte a nueve miembros de la fuerza pública e hirieron a dos más (*El Colombiano*, 11 de mayo de 2009). Además, a comienzos de 2009 cometieron una masacre contra miembros de la comunidad indígena a'wá, acusados por la guerrilla de ser colaboradores de las fuerzas militares. Entre las víctimas había menores de edad (Human Rights Watch, 2009). El trasfondo de la masacre es el control de un territorio estratégico para el cultivo, transporte y comercialización de coca, en el que reside esta comunidad indígena. La zona ha sido escenario de disputas entre guerrilla, paramilitares y estructuras del narcotráfico (*Semana*, 10 de febrero de 2009).

En el plano económico, para compensar la reducción de ingresos por secuestros, la guerrilla acude a prácticas extorsivas, como se desprende de las acciones contra intereses del comercio y la industria, realizadas frente al incumplimiento de pagos.

En síntesis, el escenario actual de la confrontación armada comprende regiones periféricas y apartadas de la geografía nacional, en particular zonas próximas a las fronteras con los países vecinos.

Hay que destacar la capacidad de las Farc para operar en escenarios urbanos y sus alrede-

dores. Buena parte de las acciones descritas se han desarrollado en zonas próximas a los cascos urbanos municipales. No menos importante resulta la capacidad de la guerrilla para alterar el ámbito político departamental y municipal, como lo demuestra el asesinato del gobernador de Caquetá y el secuestro de un concejal en Garzón (Huila).

Otro aspecto que merece atención es la creciente exposición y vulnerabilidad de la fuerza pública a las acciones de la guerrilla, en particular a las emboscadas y los hostigamientos. La capacidad armada de las Farc se expresa en operaciones de esta índole, propias de la guerra de guerrillas, que se enmarcan en el principio de economía de fuerza y la táctica de *hit and run*. Los grupos alzados en armas compensan así su inferioridad militar frente a su oponente, y optan por desgastarlo y desmoralizarlo, evitando los enfrentamientos directos en los que es poco probable que resulten victoriosos, y mostrándose ante las fuerzas militares como un enemigo difuso y difícil de identificar. De este modo, la explicación de la baja en los combates de iniciativa de la fuerza pública en 2009 se enmarca en la decisión de la guerrilla de eludir choques directos.

No es la primera vez que la guerrilla acude a este repertorio de acciones (véase el gráfico 4). Sin embargo, a diferencia de años anteriores, en 2009 este tipo de conducta se tradujo en el incremento en el nivel de actividad armada de las Farc. Con todo, ese incremento no puede interpretarse como un fortalecimiento de las capacidades bélicas del grupo guerrillero. Operaciones contra la fuerza pública como las realizadas durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) escapan a las capacidades actuales de las Farc.

2.4 Minas antipersonal y municiones abandonadas sin explotar

En un contexto de inferioridad militar frente al Estado, las organizaciones guerrilleras han dado prioridad al uso de minas antipersonal para obstaculizar el paso por tierra de unidades militares y, así, proteger territorios estratégicos, no sólo para su resguardo, sino también para la siembra de cultivos ilícitos.

La problemática de las minas antipersonal es particularmente delicada. Entre los militares se registraron más víctimas por efecto de ellas que por la confrontación directa contra el enemigo[28]; y en departamentos como Nariño los civiles se han visto más afectados que los militares por estos artefactos (Ávila, 2009).

Si se considera la geografía de los incidentes ocurridos por minas antipersonal (MAP) y municiones abandonadas sin explotar (Muse) durante 2009, es posible identificar una correspondencia entre la localización de estos eventos y la distribución espacial de los cultivos ilícitos. Además, se observa una asociación entre incidentes por MAP y Muse y las zonas donde se adelantan combates. En el mapa 5A se destaca que la presencia de cultivos de coca y eventos por MAP o Muse coincide en dieciocho departamentos, y en el 5B se identifican los veinte departamentos donde convergen combates y eventos por esos artefactos. En 2009, la presencia de cultivos ilícitos, los combates por inciativa de la fuerza pública y los incidentes por MAP y Muse convergieron en dieciséis departamentos del país[29].

En cuanto al número de incidentes por MAP y Muse, en los mapas 6A y 6B se observa que entre 2008 y 2009 aumentó el número de muertos y heridos por minas y municiones abandonadas sin explotar en dieciséis departamentos del país[30].

La táctica en ascenso de sembrar minas antipersonal es una preocupación central de la fuerza pública (*El Tiempo*, 15 de febrero de 2009), pues compromete la movilidad por tierra de sus unidades y entorpece sus operaciones. En el caso del Cauca, por ejemplo, los campos minados han obstaculizado la persecución emprendida por las fuerzas militares contra la guerrilla, que puede huir rápidamente hacia sus zonas de refugio después de incursionar en diferentes municipios.

Las consecuencias para el Estado son una menor efectividad y contundencia en las acciones contra la guerrilla, así como en la capacidad de reacción y respuesta frente a las emboscadas y hostigamientos.

Cabe señalar que pese a los costosos esfuerzos por desactivar las MAP y las Muse, las estructuras guerrilleras pronto compensan las minas retiradas colocando otras.

3. Las organizaciones armadas ilegales y su impacto sobre la violencia homicida

A partir del estudio de diferentes conflictos internos, Stathis N. Kalyvas (2001) concluye que la violencia generada en medio de la guerra está estrechamente vinculada con la presencia de actores organizados y la forma como estos se relacionan con la población civil. La violencia en medio de la guerra civil corresponde a un proceso regulado, no se trata de un fenómeno caprichoso ni aleatorio.

En Colombia, a pesar del enorme desconocimiento sobre la identidad de los responsables de las muertes, la dinámica de la violencia sugiere una relación cercana, sobre todo con la actuación de los grupos de autodefensas a partir de la década de los ochenta del siglo pasado. Durante el gobierno Pastrana, al tiempo que se llevaba a cabo la negociación con las Farc, los grupos paramilitares, que desde los ochenta tenían fuertes vínculos con el narcotráfico, comenzaron a adquirir mayor protagonismo, lo cual contribuyó significativamente a la degradación del conflicto: las masacres aumentaron y llegaron a su pico máximo en 2000 (gráfico 6), lo que se explica por la lógica de expansión de los paramilitares, cuyo propósito era controlar los escenarios de producción de coca y las rutas para la exportación de la droga en la costa norte. Además, estas estructuras comenzaron a incursionar en las zonas de retaguardia de las Farc, en el suroriente del país.

En la disputa por el control territorial la guerrilla terminó recurriendo a las prácticas de terror de los paramilitares. De aquí que contribuyera, particularmente las Farc, a incrementar las víctimas de masacres, aun cuando las autodefensas son las principales responsables de los asesinatos múltiples ocurridos entre 1998 y 2001.

El recurso a las masacres se explica por el propósito de impedir la consolidación de los avances del enemigo, golpeando sus redes de apoyo, redes de informantes, familiares y milicias. Los asesinatos múltiples en algunos casos son selectivos, pero en su mayoría se dan indiscriminadamente. Más allá del interés de eliminar los apoyos de un determinado actor, las masacres tienen el propósito de demostrar a la población la incapacidad de la contraparte, con la que ha convivido, para defenderla, y que, por ello, puede ser mejor plegarse al actor que da muestras de contar con un mayor poderío. La violencia indiscriminada es también una forma de castigar a la población que ha sido funcional a los propósitos de un determinado actor armado. Las masacres cometidas por los paramilitares tienen el objetivo de golpear las redes de apoyo de la guerrilla y, sobre todo, a pobladores que son percibidos como bases sociales de la subversión.

3.1 La desmovilización de las autodefensas y su impacto en la violencia

La desmovilización de las autodefensas, en cumplimiento del acuerdo de Santa Fe de Ralito, suscrito el 15 de julio de 2003 con el gobierno Uribe, contribuyó a afianzar la tendencia descendente en las masacres que se venía registrando desde 2002, antes de iniciarse el proceso de negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). La reducción de la violencia masiva, que se produjo prácticamente en todos los departamentos del país, guarda estrecha relación con el proceso de consolidación y posterior desmovilización de las estructuras paramilitares.

Después de la desmovilización, en varias regiones del país comenzó a evidenciarse la

presencia de estructuras armadas fuertemente vinculadas al narcotráfico y otras actividades delictivas (*El Tiempo*, 16 de octubre de 2005), denominadas por el gobierno como bandas criminales emergentes (Bacrim). Estas estructuras, que en un principio corresponden a reductos que no se desmovilizaron, cometen homicidios, pero en niveles moderados y principalmente en el marco de disputas dentro del narcotráfico. Cifras oficiales dan cuenta de la existencia, en agosto de 2009, de ocho grandes estructuras con 3.400 integrantes (Llorente, 2009).

Pese a que se ha querido presentar a estos grupos como brotes aislados de criminalidad que están muy lejos de tener la presencia y el poderío de las estructuras desmovilizadas, es posible reconocer un patrón que determina su aparición: la presencia del narcotráfico en zonas donde las autodefensas lograron el predominio frente a la guerrilla, mediante el recurso a asesinatos y masacres.

Así lo afirma la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia en su informe más reciente:

> Algunos de estos grupos operan de un modo parecido a las antiguas organizaciones paramilitares, y participan en actividades criminales tales como narcotráfico, extorsión, despojo de tierras, prostitución y trata de personas, así como en actividades lícitas, aunque a veces irregulares, como loterías y seguridad privada. En las filas de estos grupos hay personas desmovilizadas y no desmovilizadas de las antiguas organizaciones paramilitares, reclutadas voluntaria o forzadamente. Varios de los actuales cabecillas fueron anteriormente mandos medios de esas organizaciones o militares (Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010).

Después de un periodo caracterizado por la acción indiscriminada de las autodefensas contra la población, su consolidación territorial genera la disminución de las masacres. Con las denominadas Bacrim se busca mantener el control sobre los territorios donde la desmovilización paramilitar afectó la unidad del narcotráfico. De ahí que la reorganización de las estructuras dedicadas a ese negocio se haya dado casi de inmediato. Una vez desactivado el aparato armado de las autodefensas, los narcotraficantes organizaron sus propias bandas y se desataron enfrentamientos entre las diferentes facciones. Por ejemplo, después de la extradición de *Cuco Vanoy* y *Macaco* a Estados Unidos, Daniel Rendón Herrera, *don Mario*, se enfrentó a las estructuras asociadas a la oficina de Envigado, vinculada al desmovilizado jefe de las AUC, Diego Murillo, *don Berna*. Los motivos de la disputa se relacionan, en lo esencial, con espacios estratégicos para el narcotráfico. Adicionalmente se debe considerar la lucha por las tierras y, en particular, por las que estaban bajo el control de *don Berna*. Esta situación ilustra cómo, con la desmovilización, la unidad del narcotráfico quedó en entredicho[31].

Otro elemento a considerar es que, antes, la actividad de algunos grupos de autodefensas se orientaba a golpear a la guerrilla directa o indirectamente, mientras que en la actualidad son frecuentes las alianzas entre las Bacrim y las guerrillas. En Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Chocó se han establecido vínculos con el ELN alrededor del narcotráfico, con el fin de garantizar corredores y participar en otras actividades ilegales. En el sur de Bolívar, Urabá, Córdoba, bajo Cauca antioqueño, sur del Cesar, Meta y Vichada, al menos seis frentes de las Farc han pactado el manejo conjunto de los cultivos de coca, la protección de laboratorios y la utilización de las rutas para la exportación de droga. Lo cierto es que las autodefensas en el pasado y las Bacrim hoy en día se encuentran más vinculadas a la comercialización de estupefacientes, es decir están más interesadas en controlar las rutas y los puntos de embarque, que en los cultivos y laboratorios.

Conviene examinar ahora el impacto de las Bacrim sobre los niveles de violencia, en particular frente al aumento en el número de homicidios desde 2009. Este incremento en la violencia homicida contrasta con el descenso en las masacres en el marco de la desmovilización paramilitar, como se analizará a continuación.

3.2 Tendencias de la violencia homicida: masacres y homicidios, 2008-2009

A pesar del descenso en el número de víctimas por masacres (gráfico 6), que pasó de 169 en 2008 a 98 en 2009, el nivel de asesinatos múltiples durante este último año sigue siendo elevado. Estas masacres revelan enfrentamientos entre grupos armados, especialmente en Antioquia, Córdoba, Magdalena, Cesar, Nariño, Cauca y Valle. Según el informe antes citado de las Naciones Unidas, en 2009 en Cartago (Valle), las Águilas Negras mataron a nueve miembros de dos colectivos de derechos humanos y desplazaron a cuarenta de sus integrantes.

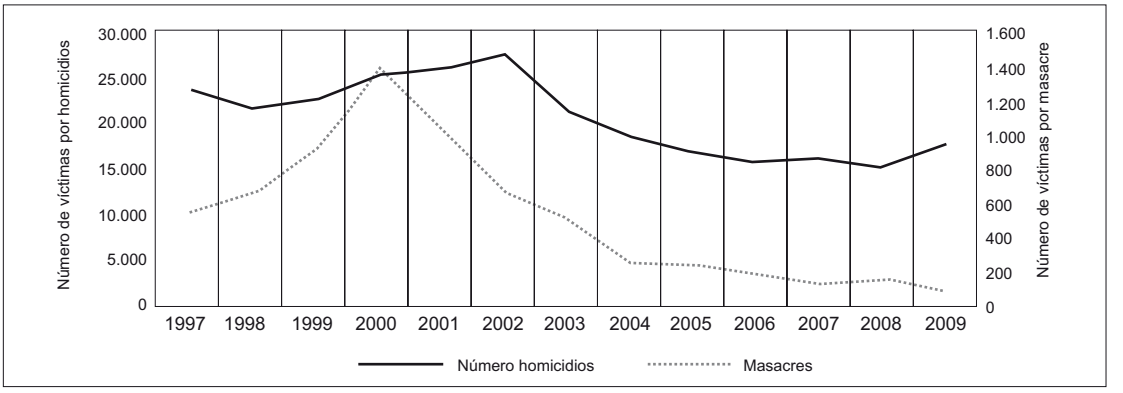
El número de municipios donde se presentaron masacres también se redujo: 45 en 2009 frente a 51 en 2008. No obstante, como se ve en los mapas 7A y 7B, la violencia homicida expresada en masacres persiste en Argelia y El Tambo (Cauca), Cali (Valle), Cartagena (Bolívar), Ciénaga (Magdalena), Medellín (Antioquia), Tumaco y Santacruz (Nariño), Villavicencio y Vistahermosa (Meta).

En contraste con la reducción en las masacres, al considerar los homicidios se observa su aumento departamental y municipal, según datos de 2009 del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Como se aprecia en el gráfico 7, entre 2008 y 2009 los homicidios aumentaron en quince departamentos[32], así como en las tres ciudades principales del país (Bogotá, Medellín y Cali).

La participación de los grupos armados ilegales en la dinámica de la violencia no se limita a las grandes ciudades y sus alrededores. Un informe de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA (MAPP/OEA) estima que por lo menos 153 municipios del país están afectados por las denominadas Bacrim (Misión de Apoyo al Proceso de Paz-OEA, 9 de febrero de 2009), situación relacionada con el aumento del número de homicidios en el ámbito municipal de 2008 a 2009.

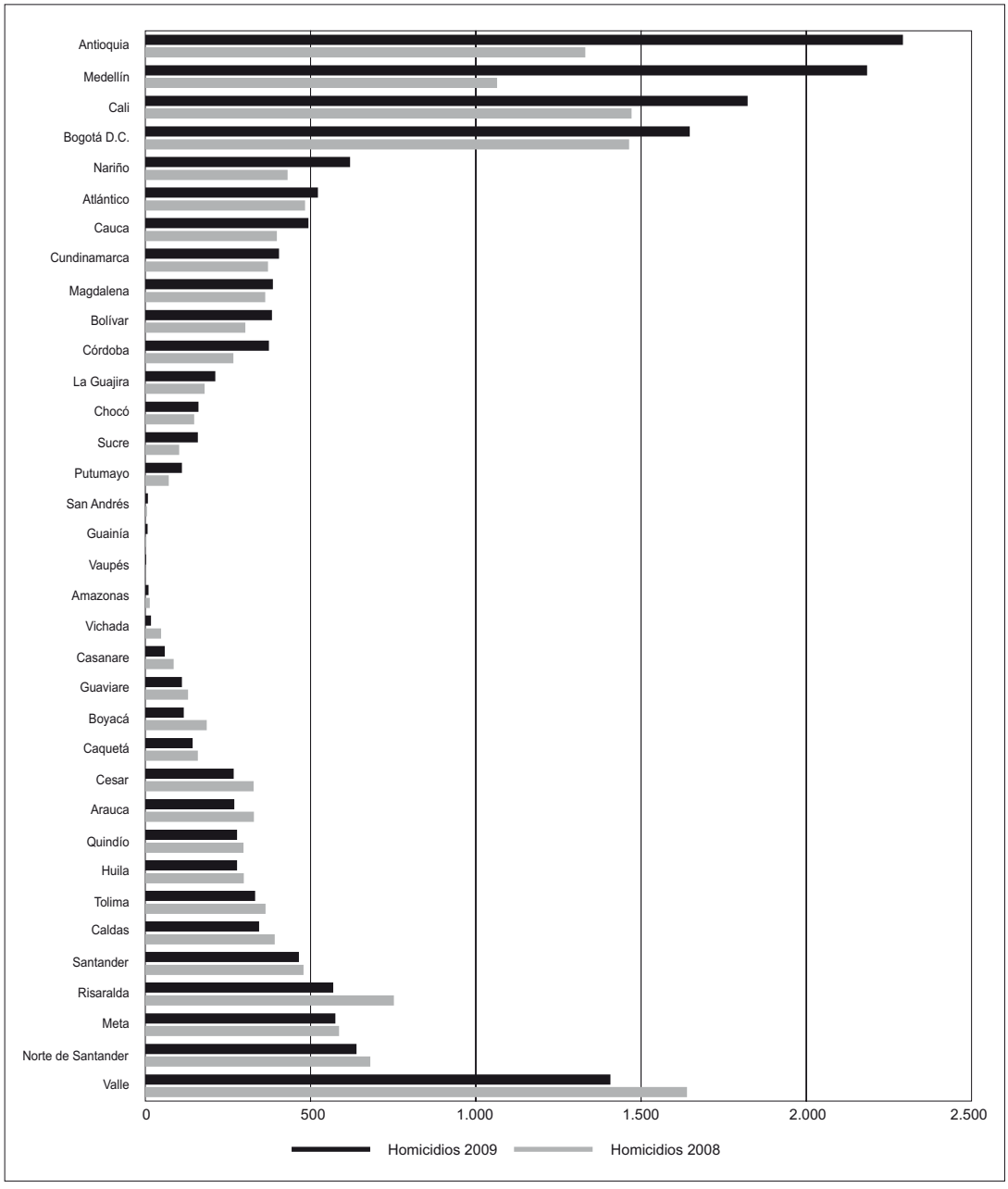
A partir de las tasas de homicidio por municipio, elaboradas con base en los datos de la Policía Nacional, es posible distinguir los escenarios donde la tasa nacional se duplica e, incluso, triplica[33]. En los mapas 8A y 8B los municipios con las tasas más altas se indentifican con los colores rojo y carmín. Al comparar la distribución espacial de esas tasas en 2008 y 2009 sobresale la persistencia en el tiempo de los escenarios más críticos en términos del número de homicidios por cada cien mil habitantes.

Gráfico 6. Comparación del número de víctimas por homicidios y masacres, 1997-2009



Fuente: gráfico elaborado con base en los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

Gráfico 7. Comparación del número de homicidios, 2008 y 2009



Fuente: gráfico elaborado con base en los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

En los mapas 9A y 9B pueden identificarse, en azul, los municipios en los que la tasa de homicidios disminuyó durante 2009; y, en rojo, aquellos donde esta aumentó. En veintiocho de los treinta y dos departamentos del país hay municipios donde durante 2009 la tasa de homicidios se incrementó frente al año anterior.

A continuación se exponen algunos acontecimientos que evidencian la conexión entre estas estructuras armadas, las disputas por mercados ilícitos y la tendencia al alza en los homicidios en 2009.

El caso de Medellín reviste interés especial. A finales de 2009 la tasa de homicidios en la

ciudad era casi el doble de la reportada en 2008 (Valencia, 2009). La capital de Antioquia registraba una caída en los homicidios desde 2003, año en que terminó la cruenta disputa entre el bloque Cacique Nutibara (BCN) y el bloque Metro de las AUC, por el control de diferentes sectores de la ciudad. El recrudecimiento de la violencia homicida a partir de 2008 se explica por el enfrentamiento entre grupos al mando de *don Mario*, narcotraficantes de la oficina de Envigado y una organización del norte del Valle, por el control de actividades ilegales (*El Tiempo*, 9 de diciembre de 2007).

Como lo expresa un estudio sobre la seguridad en Medellín:

> la ciudad sigue estando ocupada por muchas de las bandas criminales que existen hace más de un década, la criminalidad se concentra en los mismos barrios, y la disminución de indicadores de delincuencia obedece casi siempre a la hegemonía de algún sector del narcotráfico o del paramilitarismo, produciendo una temporal, frágil y peligrosa estabilidad en las condiciones de seguridad, que se rompe cada vez que se altera la cadena de mando (Valencia, 2009).

Es reveladora en este sentido la declaración del comandante de la Policía Metropolitana del valle de Aburrá, general Dagoberto García, cuando menciona que 70% de los homicidios en la ciudad corresponden a violencia instrumental, y que los autores son personas con antecedentes judiciales que hacen parte de estructuras delincuenciales (*El Tiempo*, 8 de abril de 2009).

Ante el incremento de la violencia producida por estas organizaciones, el gobierno nacional emprendió una ofensiva policial por medio de acciones simultáneas y articuladas que se han concentrado en los departamentos de Antioquia, Sucre, Norte de Santander, Cesar, Casanare, Cauca y Bolívar. Igualmente, se enfatiza en las regiones del bajo Cauca, Urabá y Magdalena medio. Como resultado de estas operaciones se ha producido un gran número capturas y judicializaciones (Misión de Apoyo al Proceso de Paz-OEA, 26 de abril de 2010). Así, por ejemplo, en julio de 2009 las autoridades capturaron en el Cauca a uno de los hombres fuertes de Los Rastrojos, responsable de asesinar a por lo menos treinta y dos personas (*El Tiempo*, 18 de agosto de 2009).

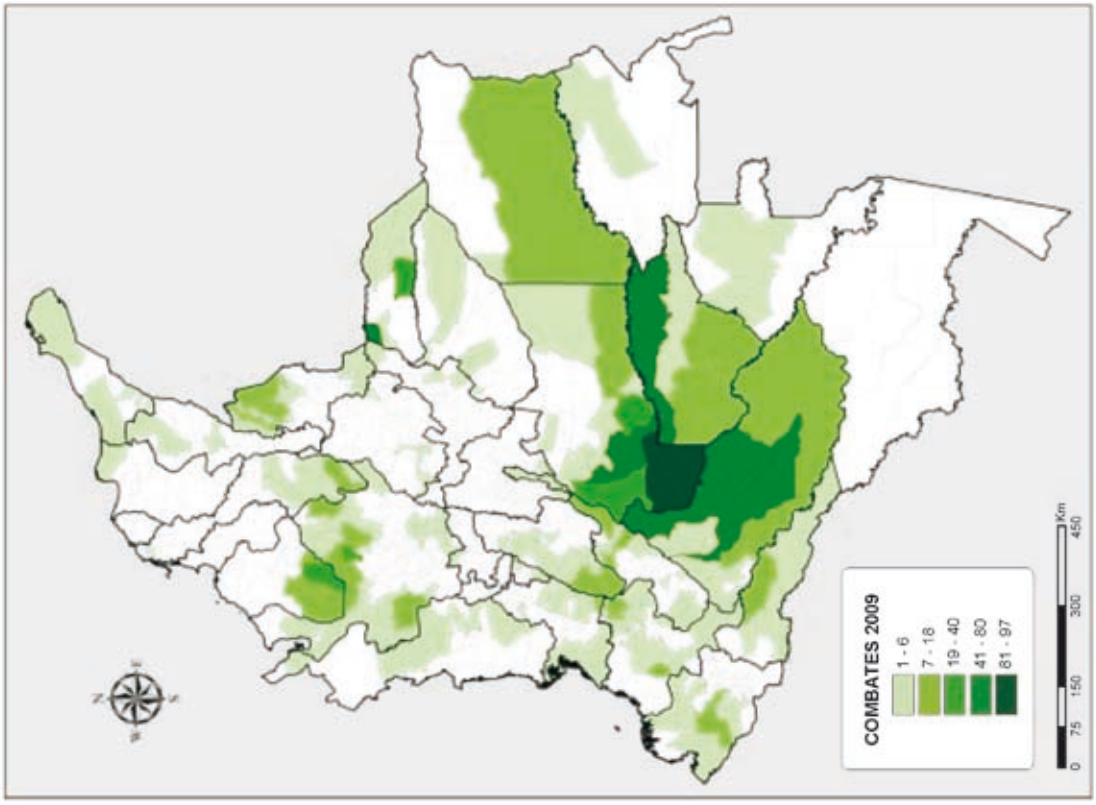
Pese a los esfuerzos de las autoridades, estos grupos ilegales se reorganizan rápidamente, y, de acuerdo con el último informe de la MAPP/OEA, esta dinámica se traduce no sólo en el aumento de los homicidios, sino, también, en actos como desapariciones y secuestros, entre otros. Así, en Buenaventura (Valle), las denuncias por desapariciones en 2009 se estiman en 160. En Puerto Libertador (Córdoba), el gobernador de una comunidad indígena fue secuestrado, y en Santander de Quilichao, Buenos Aires y Suárez (Cauca) líderes comunitarios, concejales e integrantes de comunidades indígenas han sido objeto de intimidaciones constantes (Misión de Apoyo al Proceso de Paz-OEA, 26 de abril de 2010).

En síntesis, las denominadas Bacrim representan la continuidad de las antiguas autodefensas, como expresión de los intereses del narcotráfico en el país. En este contexto se explica el recurso a las masacres y los homicidios de parte suya, en el marco de ajustes de cuentas con organizaciones rivales, así como de disputas por el control del narcotráfico y otros mercados ilegales. Asimismo, la violencia contra organizaciones sociales ocurre cuando, por efecto de sus denuncias o movilizaciones, los intereses en torno al narcotráfico se ven amenazados (Fundación Ideas para la Paz, enero 2010).

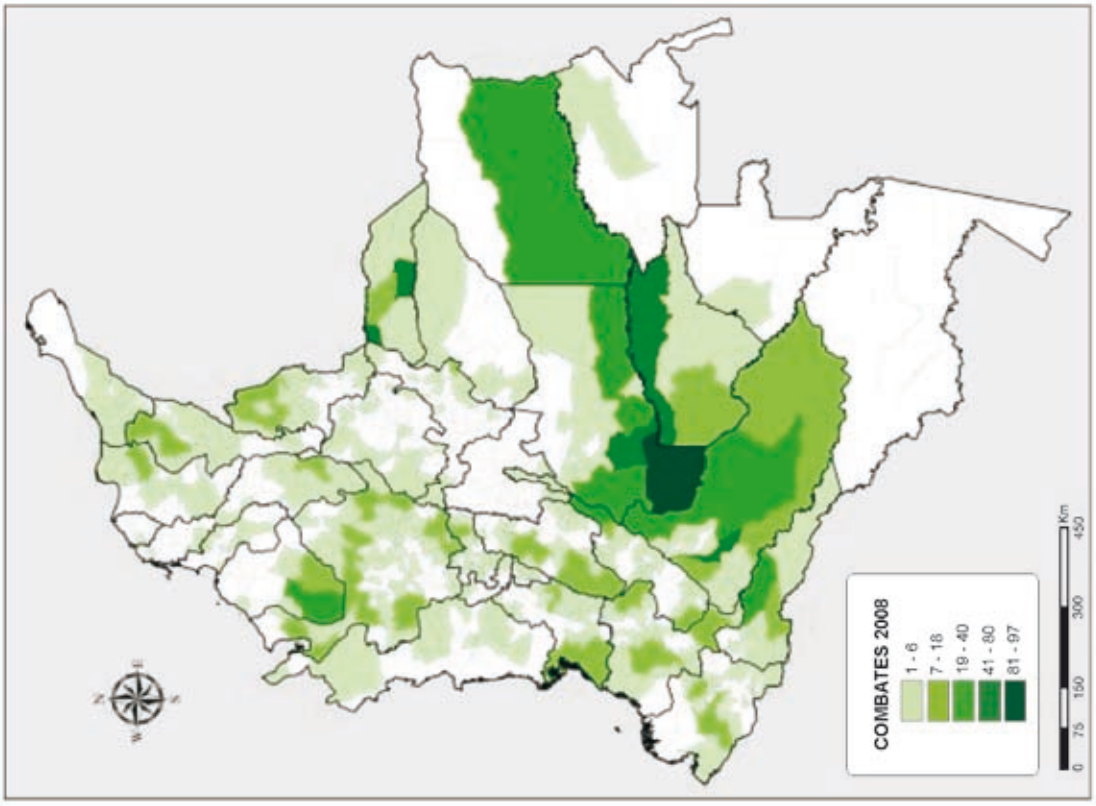
4. La confrontación armada en las fronteras y las tensiones con el vecindario

En la evolución reciente del conflicto armado se destaca el reacomodamiento de los grupos armados irregulares en las regiones fronterizas. Aun cuando no es una tendencia reciente, y en muchos departamentos que no son de frontera la guerrilla continúa operando, en áreas próximas a los países vecinos se aprecia el incremento de las actividades militares y la violencia homi-

Mapa 1B. Combates en 2009

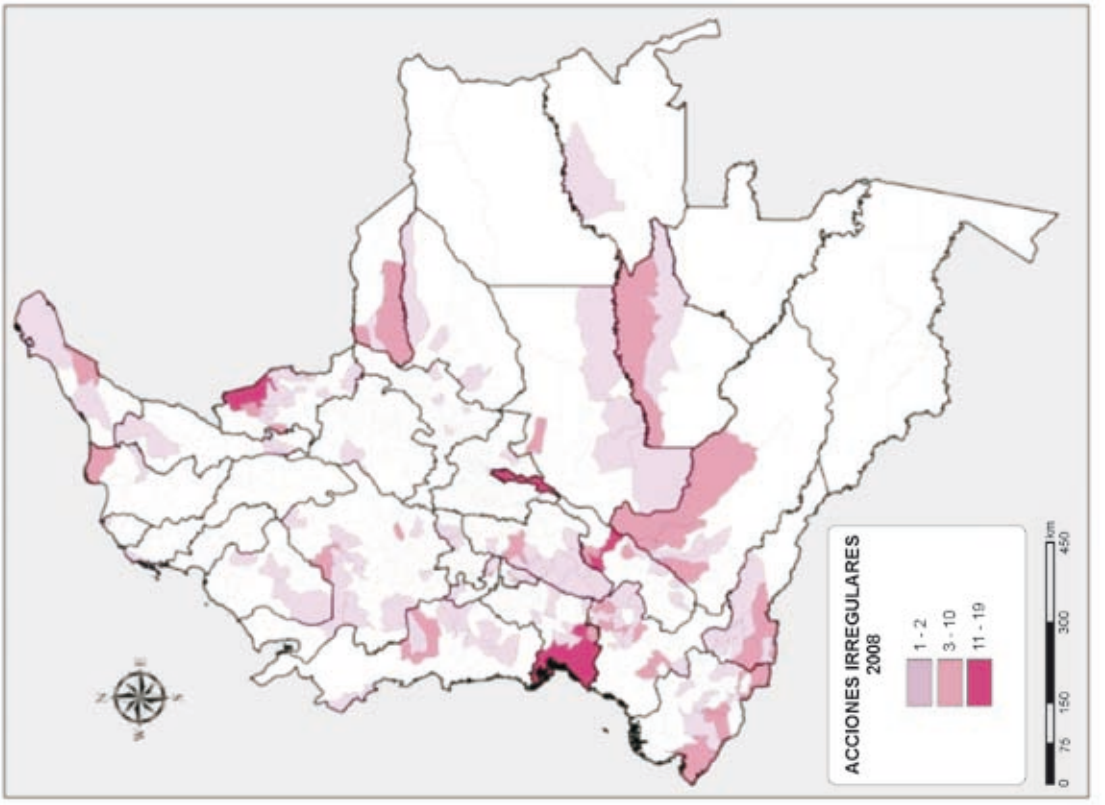


Mapa1A. Combates en 2008

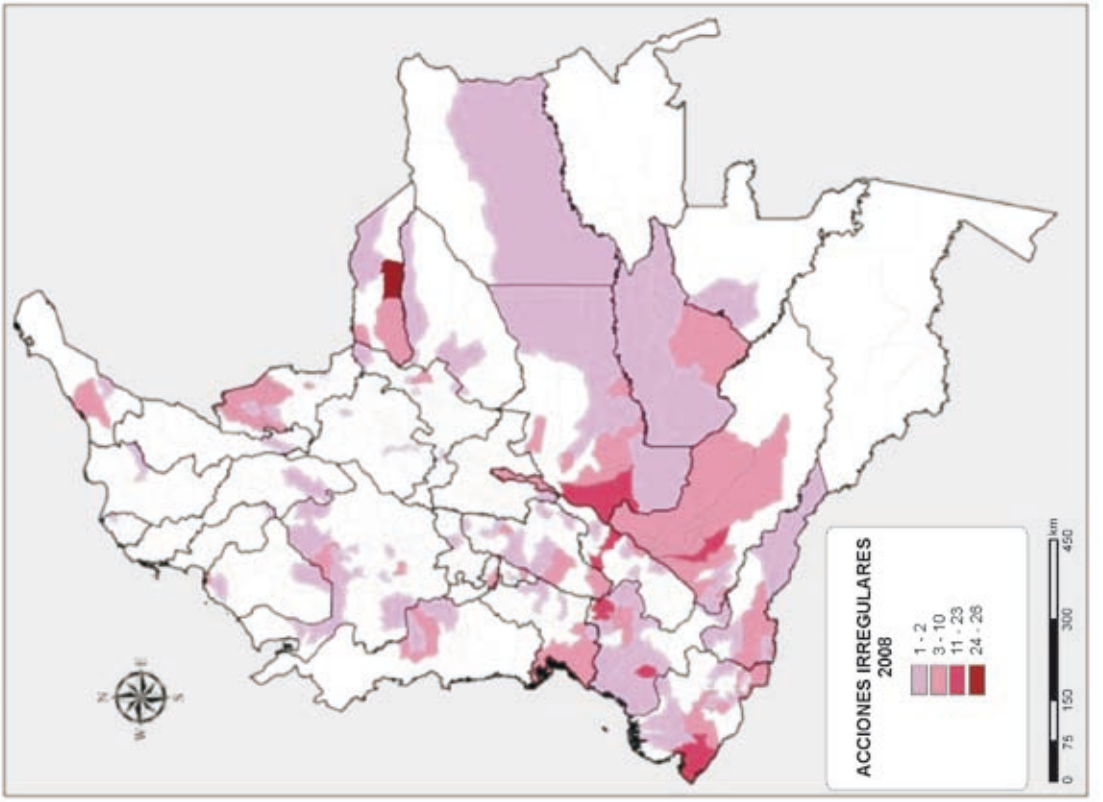


Fuente: mapas elaborados con base en los datos del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

Mapa 2A. Acciones irregulares en 2008

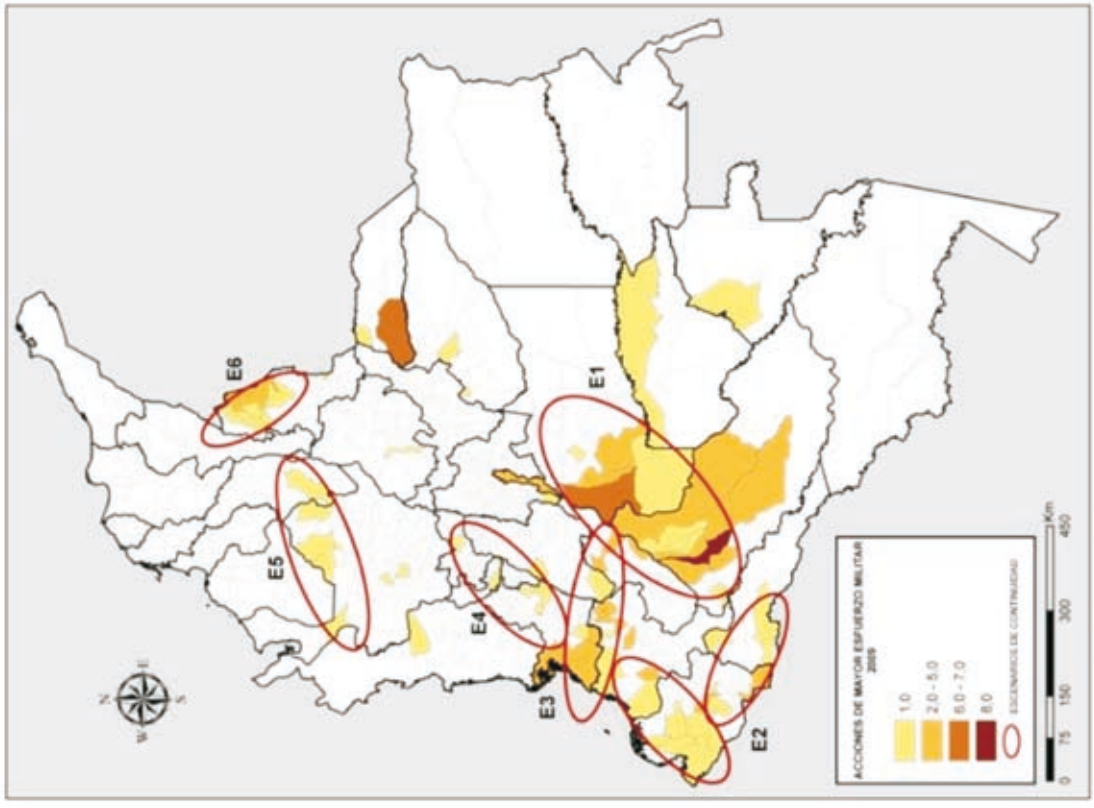


Mapa 2B. Acciones irregulares en 2009

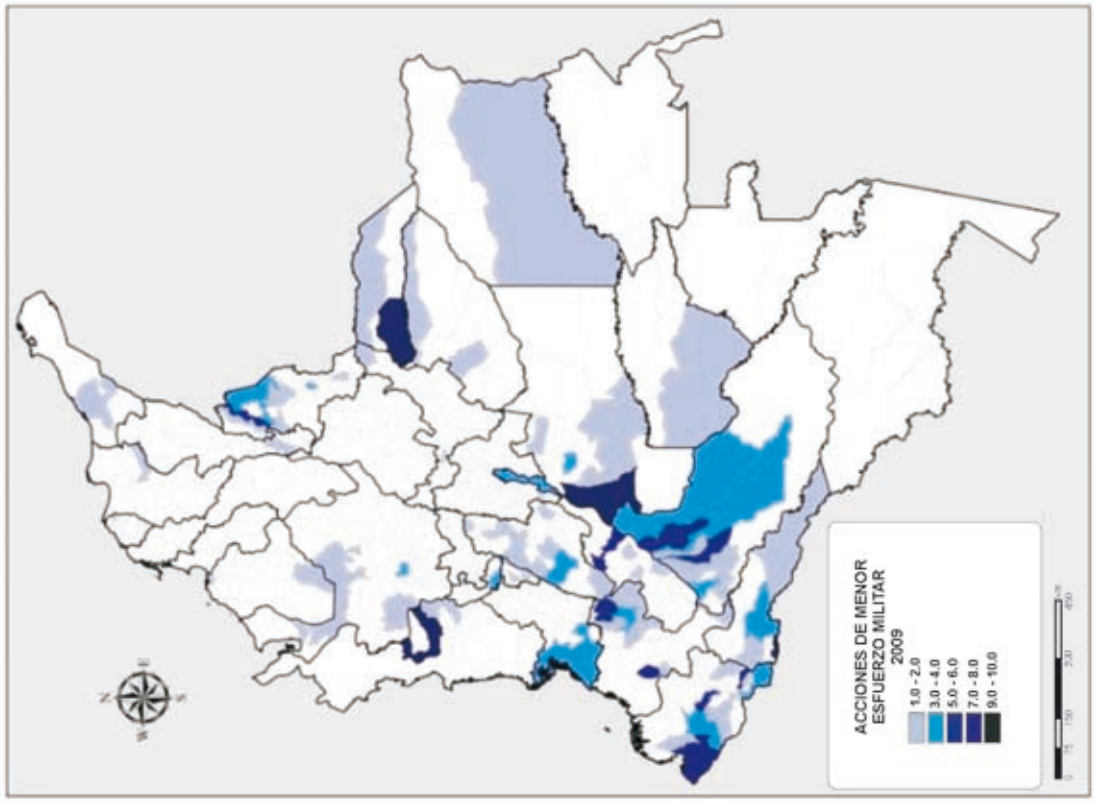


Fuente: mapas elaborados con base en los datos del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

Mapa 3A. Acciones de mayor esfuerzo militar, 2009

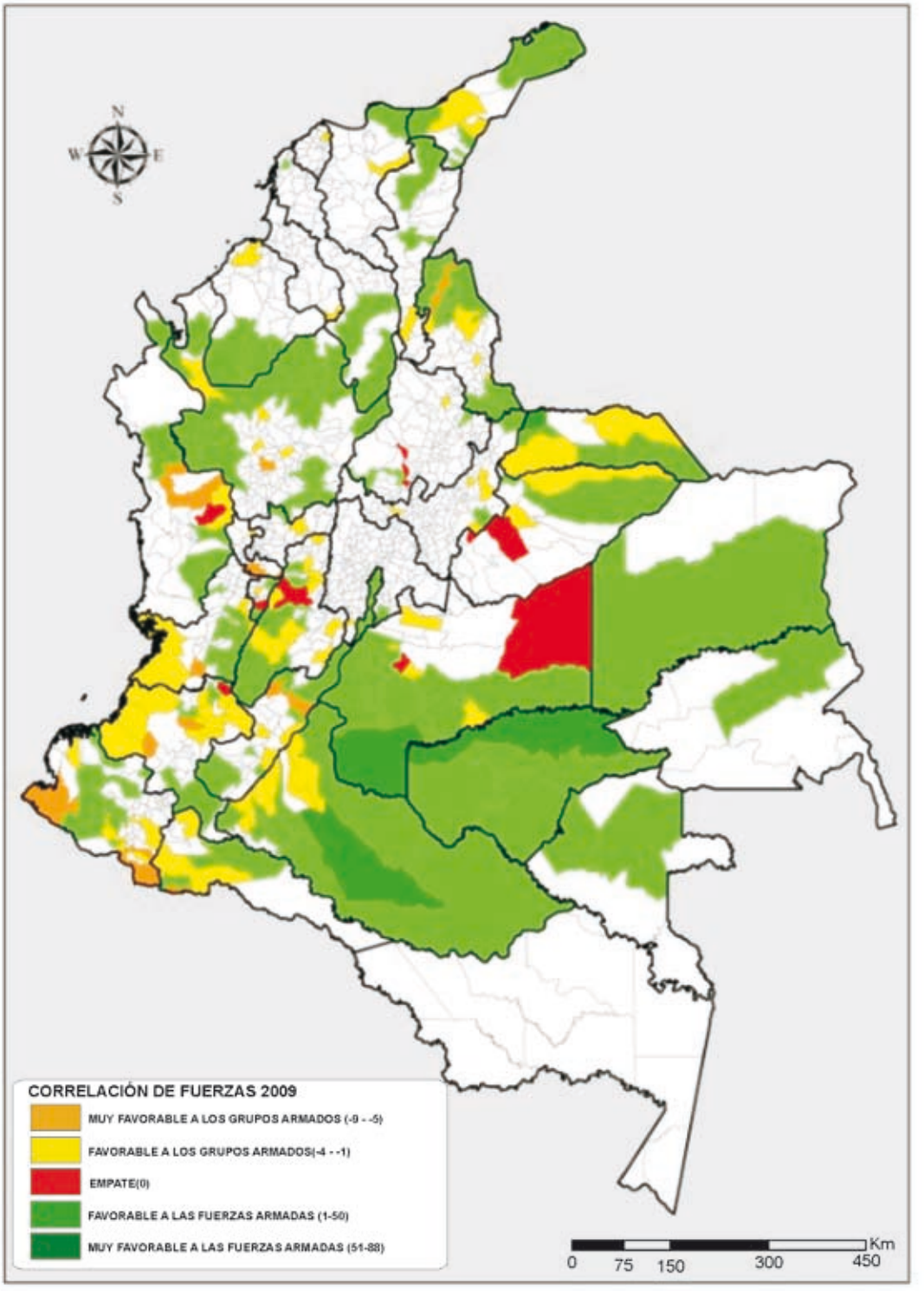


Mapa 3B. Acciones de menor esfuerzo militar, 2009



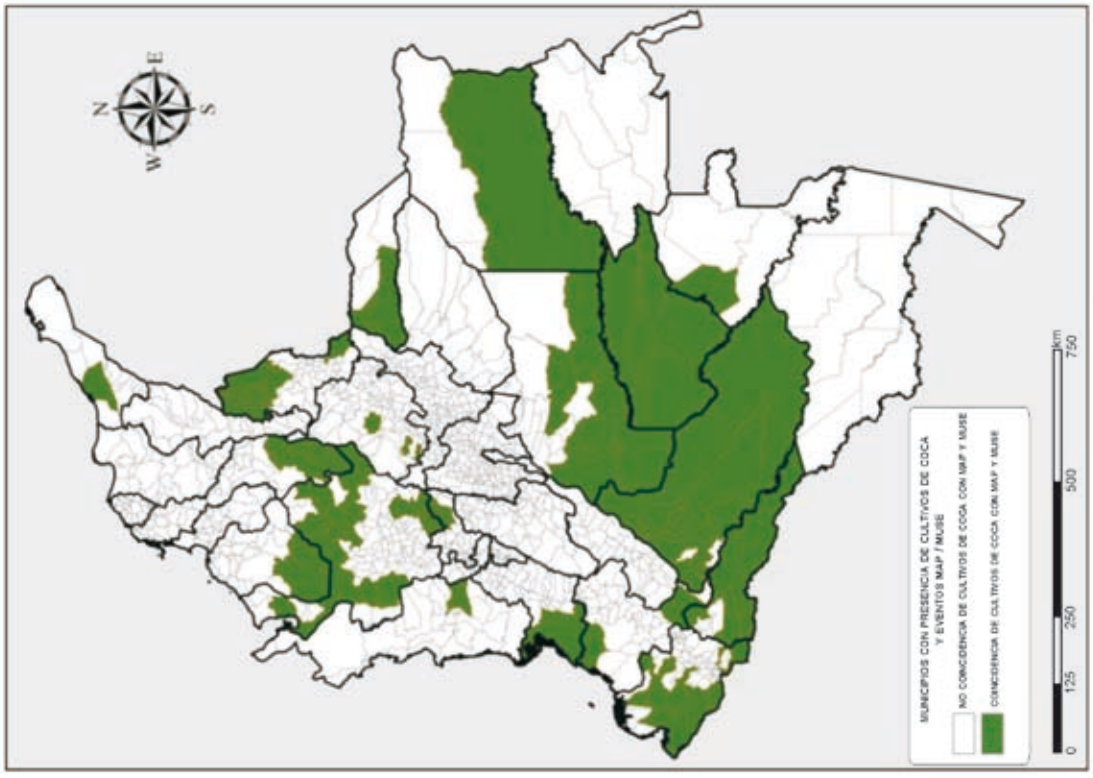
Fuente: mapas elaborados con base en los datos del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

Mapa 4. Correlación de fuerzas, 2009

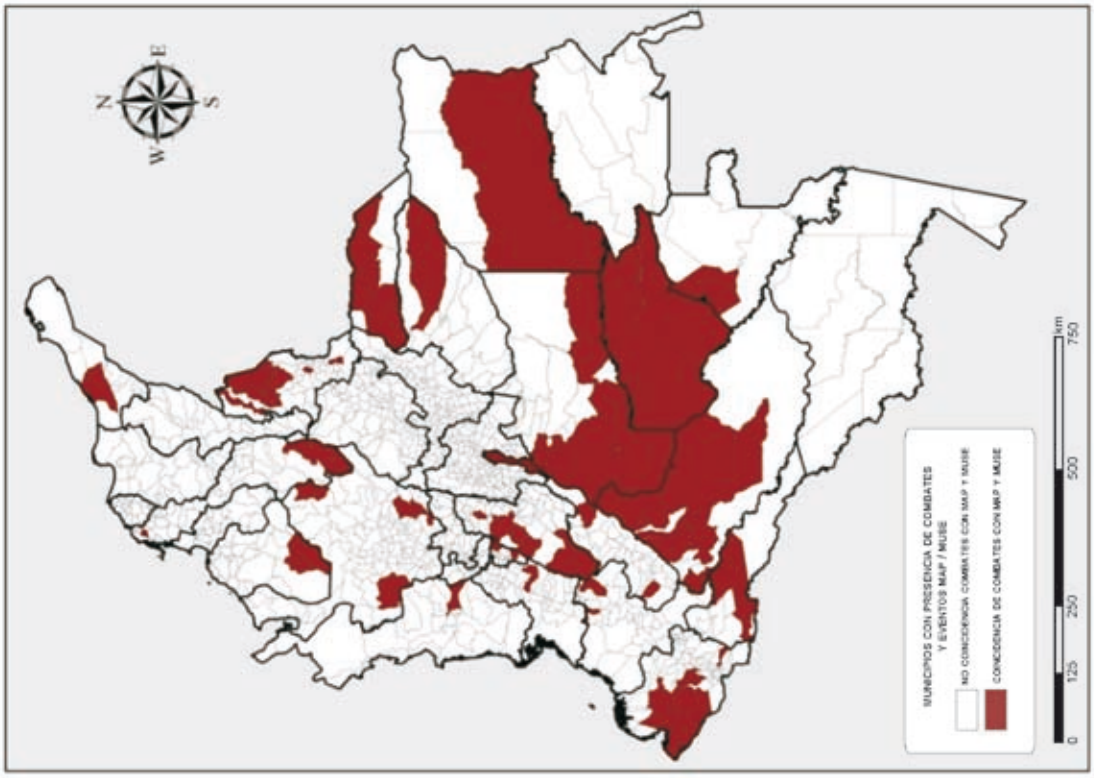


Fuente: mapa elaborado con base en los datos del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

Mapa 5A. Municipios con presencia de cultivos de coca y eventos MAP y Muse, 2009

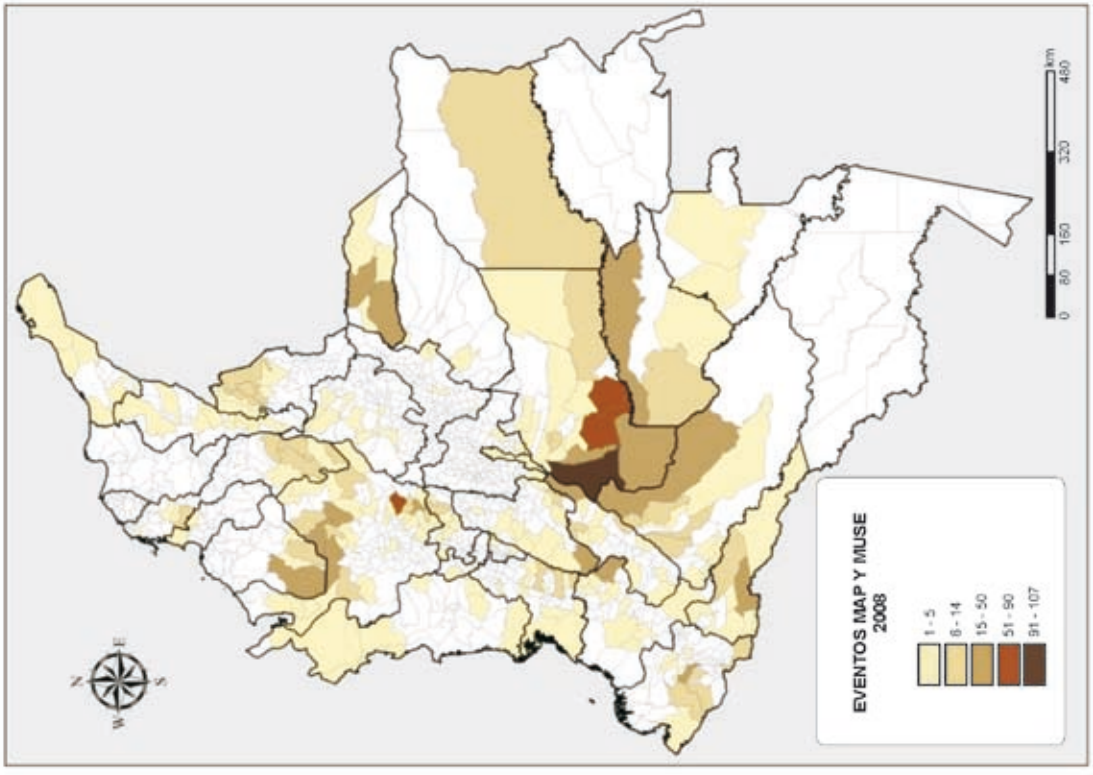


Mapa 5B. Municipios con presencia de combates y eventos MAP y Muse, 2009

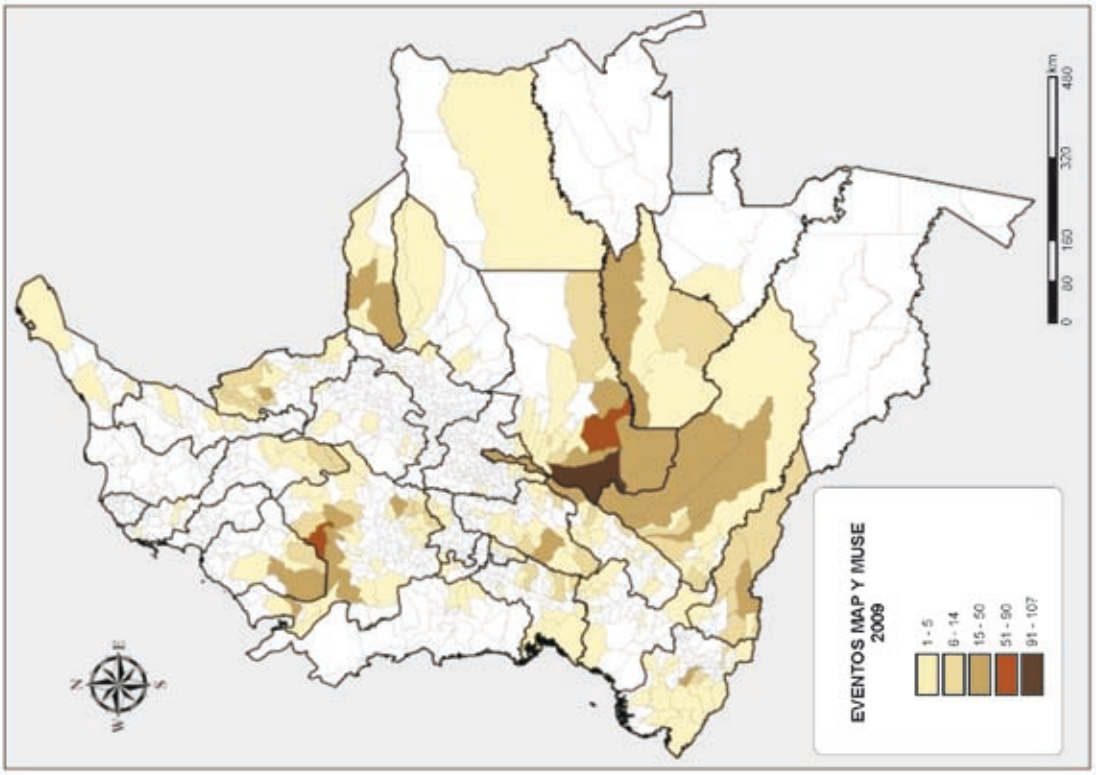


Fuente: mapas elaborados con base en los datos del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

Mapa 6A. Eventos por MAP y Muse, 2008

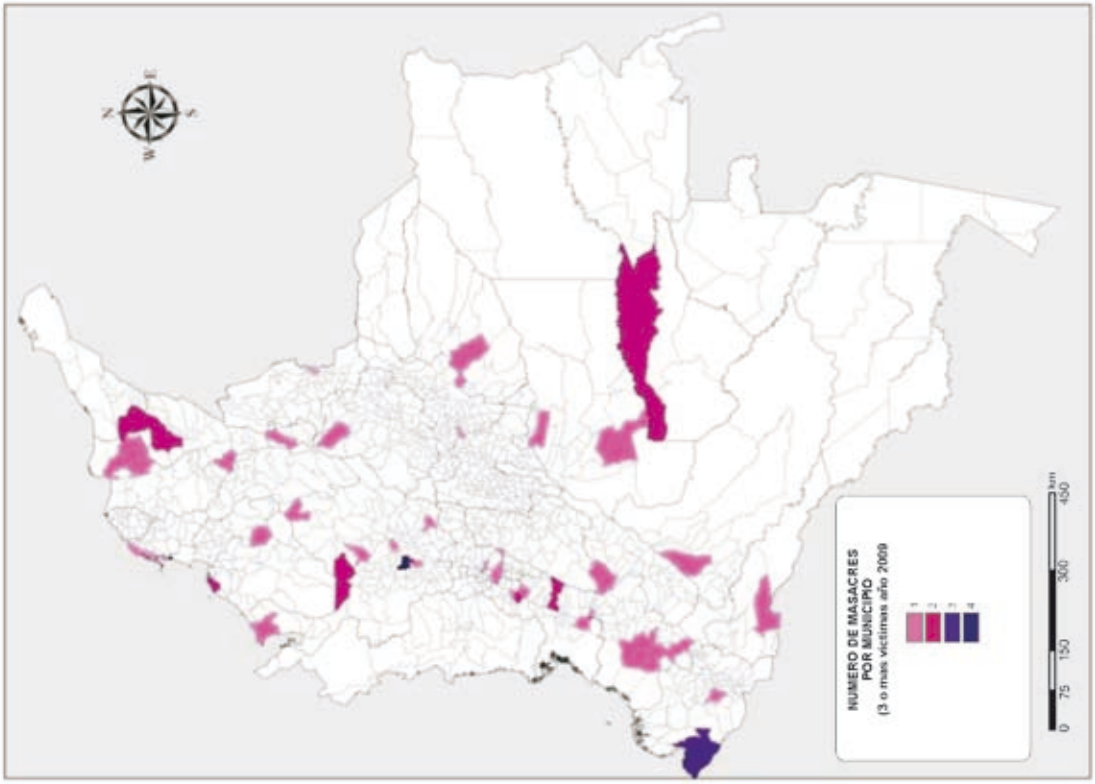


Mapa 6B. Eventos por MAP y Muse, 2009

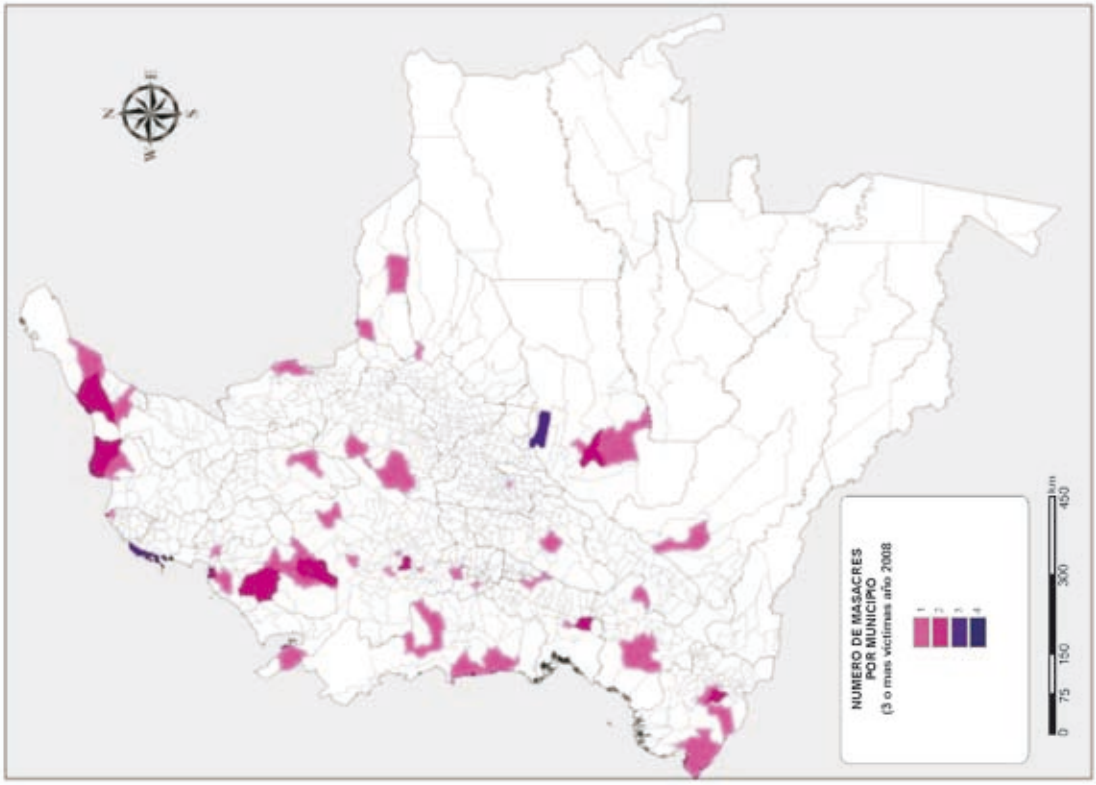


Fuente: mapas elaborados con base en los datos del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

Mapa 7B. Masacres realizadas en 2009

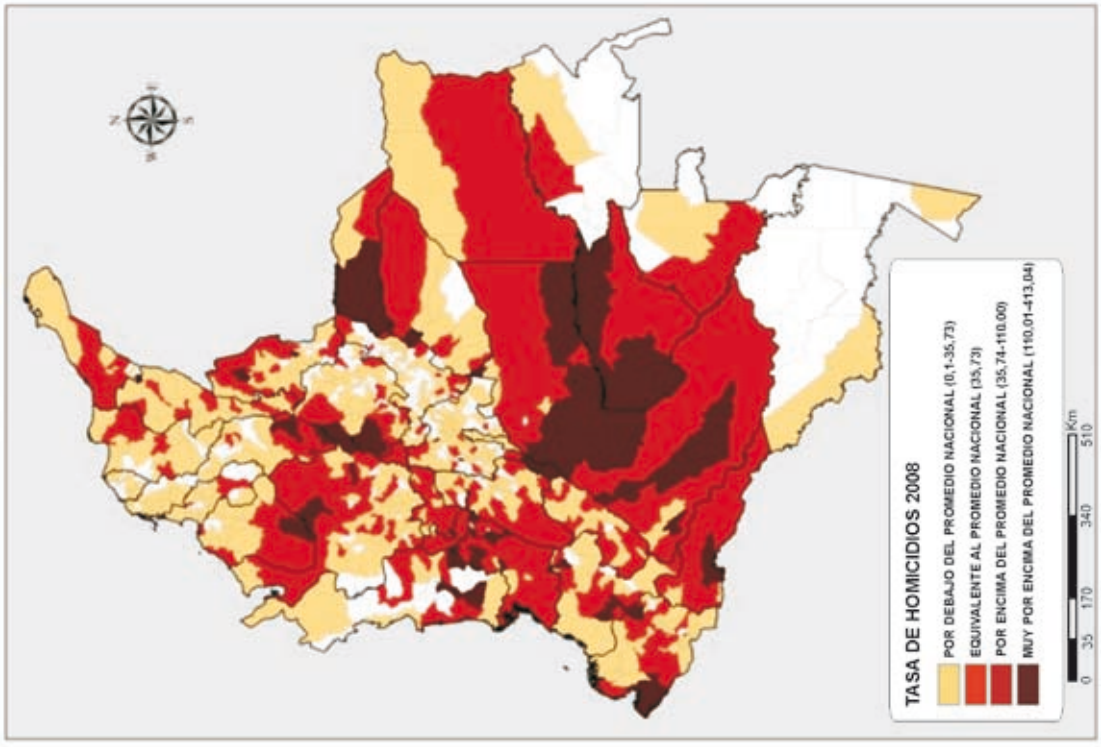


Mapa 7A. Masacres realizadas en 2008

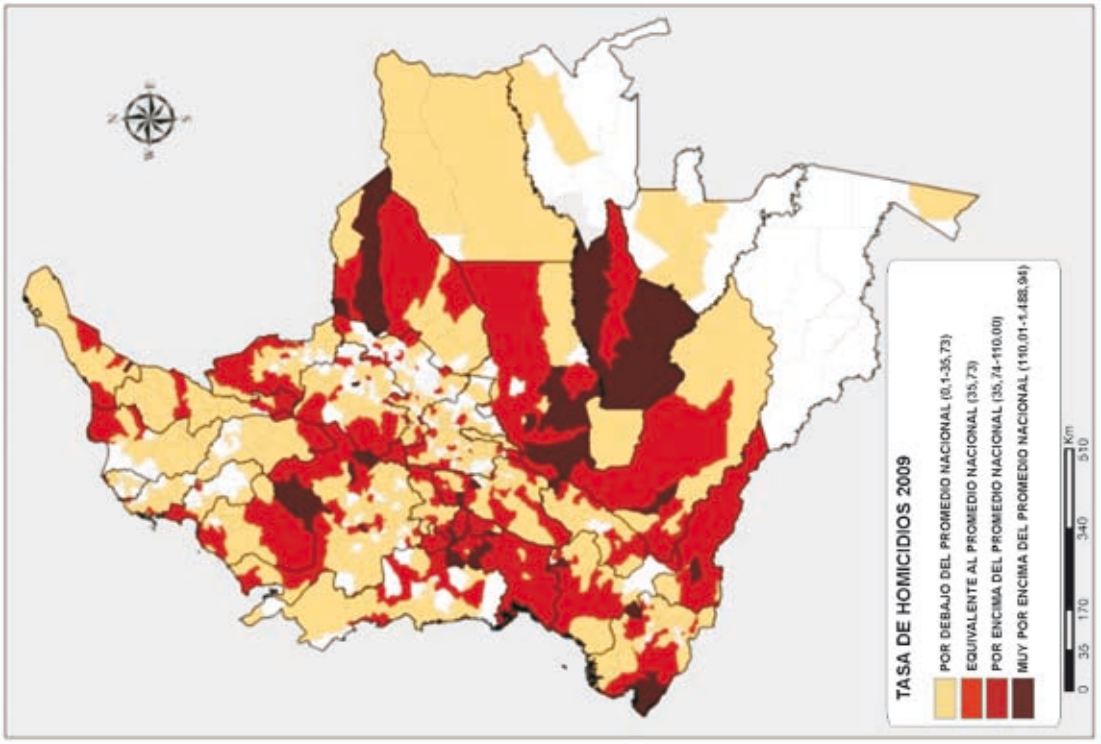


Fuente: mapas elaborados con base en datos de la Policía Nacional.

Mapa 8A. Tasas de homicidios en los municipios, 2008

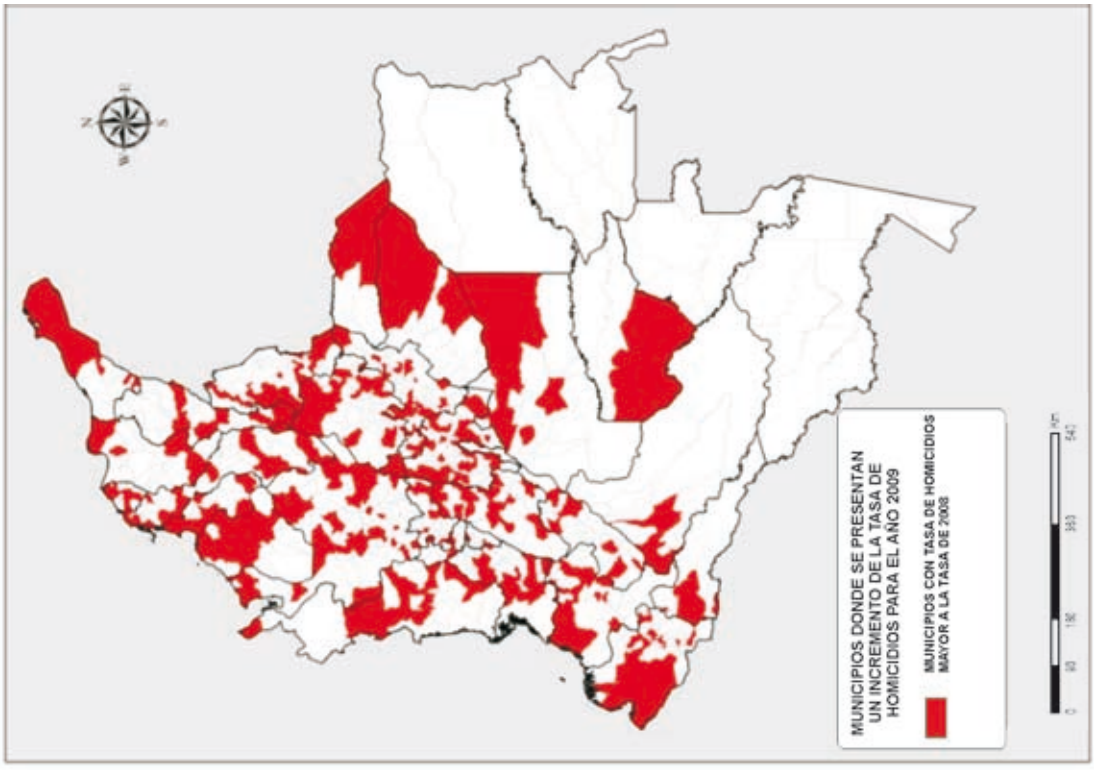


Mapa 8B. Tasas de homicidios en los municipios, 2009

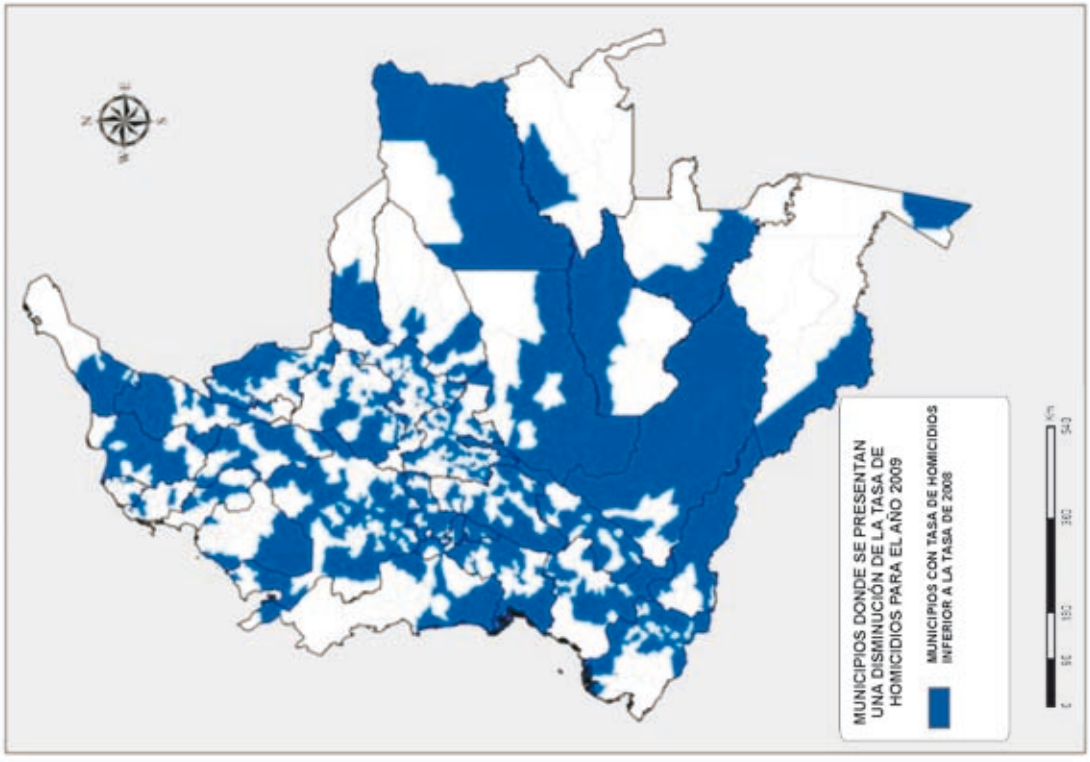


Fuente: mapas elaborados con base en los datos del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

Mapa 9B. Municipios con aumento de la tasa de homicidios, 2009



Mapa 9A. Municipios con disminución de la tasa de homicidios, 2009



Fuente: mapas elaborados con base en los datos de la Policía Nacional.

cida. Lo anterior, lejos de evidenciar el arrinconamiento y la derrota de los grupos irregulares, puede traducirse en la prolongación del conflicto armado, junto con el deterioro de las relaciones bilaterales.

Así lo demuestra una extensa literatura internacional al respecto. Saleyhan (2007) y Gleditsch (2007) señalan que los grupos irregulares situados en las fronteras adquieren ventajas importantes en el marco de la guerra. Saleyhan (2009) explica que estas pueden catalogarse como zonas estratégicas en los conflictos armados, puesto que su localización facilita actividades militares como el repliegue y el refugio, y actividades económicas como el abastecimiento. Según Studdard (2004), los rebeldes aprovechan los Estados cercanos para obtener rentas económicas, ayuda logística, ampliar tropas y establecer bases de operaciones. Buhaug y Gates (2002) establecen que el desarrollo de guerras civiles cerca a las fronteras internacionales se explica porque los grupos rebeldes pueden utilizar estos espacios para refugiarse y evadir la presión militar del Estado en su contra.

La localización de organizaciones armadas cerca de zonas limítrofes, además de permitir la prolongación de la confrontación armada, tiene también efectos negativos en las relaciones entre países vecinos. Gleditsch (2007) destaca las migraciones trasnacionales causadas por la violencia, el fomento del comercio ilegal de armas y el traspaso de rebeldes en búsqueda de recursos localizados en otros países y que son importantes para su financiación. Saleyhan (2007) señala la violación de la soberanía por cuenta de operaciones contrainsurgentes que pueden transgredir límites fronterizos.

En el caso colombiano es posible apreciar claramente las manifestaciones y consecuencias de la presencia de grupos armados ilegales en zonas fronterizas. Las fronteras se han convertido en escenarios fundamentales para la supervivencia de estas organizaciones (Cabrera, 2009). La presencia y actuación de los grupos irregulares en municipios próximos a los países vecinos es un desafío para el Estado colombiano, en términos del manejo del conflicto armado, por sus consecuencias sobre las relaciones bilaterales. Al respecto, cabe destacar, en primer lugar, la disminución en el número de combates en las zonas fronterizas durante 2009. Entre los doce departamentos limítrofes[34], únicamente en tres (Guainía, Vaupés y Boyacá) aumentó el número de combates de 2008 a 2009.

En segundo lugar, las acciones armadas de los grupos irregulares aumentaron de forma significativa en ocho de los doce departamentos fronterizos[35]. Entre los cinco con mayor actividad armada en 2009, Nariño, en la frontera con Ecuador, ocupa el primer lugar; seguido de Norte de Santander y Arauca, limítrofes con Venezuela; Putumayo, en límites con Ecuador y Perú; y Chocó, que limita con Panamá (véanse los gráficos 5A y 5B).

Una comparación entre el número de combates y acciones armadas, a nivel municipal, ubica a Putumayo como el departamento fronterizo con mayor porcentaje de municipios con superioridad de los grupos irregulares en 2009, seguido de Arauca, Nariño y Chocó (véase el mapa 4).

En este contexto, los grupos irregulares han ejercido una presión creciente sobre la población en zonas limítrofes, como lo evidencian las cifras de desplazamiento forzado y las masacres. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) señala el incremento en el desplazamiento forzado en Putumayo y Nariño entre 2007 y 2009 (Acnur, 14 de marzo de 2009). Además, como se dijo, en 2009 este último departamento fue escenario de la masacre cometida por parte de miembros de las Farc contra integrantes de la comunidad indígena a'wá, que arrojó el mayor número de víctimas en los últimos años.

La presencia de los grupos armados en las fronteras les permite acceso constante a recursos indispensables para continuar con el esfuerzo de guerra. Desde estas zonas se establecen líneas de abastecimiento de bienes primarios y

de insumos químicos para el procesamiento de drogas ilícitas. Además, hay un mayor acceso al tráfico de armas, así como a los puntos de exportación para el narcotráfico. Estos escenarios superan, en ocasiones, la capacidad de contención de las fuerzas militares. Asimismo, como lo afirmó el general Óscar Naranjo, director nacional de la Policía, las zonas fronterizas son funcionales para que los grupos armados sigan evadiendo a las autoridades colombianas (*El Tiempo*, 7 de marzo de 2010).

El reacomodamiento en las fronteras ha beneficiado a las guerrillas en los ámbitos político y militar, por cuenta del deterioro de las relaciones entre Colombia y sus vecinos. Basta recordar la crisis que produjo el bombardeo contra un campamento de las Farc en territorio ecuatoriano, en el que fue dado de baja *Raúl Reyes*, en marzo de 2008. El traspaso de combatientes de la guerrilla, integrantes de los paramilitares e, incluso, de efectivos de la fuerza pública, ha generado un ambiente de desconfianza y acusaciones mutuas en la región, por una supuesta incapacidad militar o tolerancia con los grupos armados, situación aprovechada por éstos para continuar con sus actividades militares.

En un contexto con estas características resulta difícil consolidar mecanismos bilaterales de cooperación, fundamentales en materia de seguridad fronteriza. Saleyhan (2009) destaca que los Estados, en sus iniciativas para limitar la actividad de grupos irregulares en zonas fronterizas, difícilmente pueden hacer labores de inteligencia, vigilancia o monitoreo, a lo largo y más allá de las fronteras, sin la autorización y colaboración de los países vecinos.

Conviene resaltar al respecto que a partir de 2009 en algunas zonas fronterizas hay avances positivos en materia de intercambio de información y acciones conjuntas contra estructuras criminales y grupos irregulares. Las fuerzas militares colombianas y las autoridades panameñas han comenzado a coordinar esfuerzos en cuanto a recompensas por comandantes de la guerrilla, así como en materia de procedimientos de captura y ataque contra estructuras insurgentes (El Tiempo, 9 de febrero de 2010). Brasil y Colombia, por su parte, establecieron en marzo de 2009 un acuerdo para el desarrollo de operaciones conjuntas sobre vías fluviales, utilizadas con frecuencia para el transporte de drogas ilícitas (*El Tiempo*, 11 de marzo de 2009). Con Perú se establecieron reuniones 2+2, entre los ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores de ambos Estados, para "intercambiar información y estrechar la cooperación entre los dos países en temas como la seguridad fronteriza y la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo" (*El Tiempo*, 23 de marzo de 2010). Con Ecuador se estableció una Comisión de Asuntos Sensibles para tratar el asunto de seguridad (*El Tiempo*, 23 de febrero de 2010).

Pese a los avances en materia de cooperación bilateral con buena parte de los países vecinos, aún faltan progresos con Ecuador para la normalización plena de relaciones con Colombia. Y con Venezuela todavía habrá que ver cómo se desarrollan los acontecimientos. Por último, las Comisiones Bifronterizas Nacionales (Combifron) mantienen un papel residual en materia de cooperación en seguridad y asuntos militares.

Es claro que las fronteras son un escenario ventajoso para los grupos irregulares, porque posibilitan evadir la presión del Estado en su contra. Cambiar esta situación requiere del fortalecimiento de mecanismos de cooperación conjunta con los países limítrofes. De lo contrario, los grupos guerrilleros seguirán encontrando en las tensiones entre Colombia y sus vecinos un escenario funcional a sus propósitos militares y económicos.

5. Conclusiones y perspectivas, 2010

Entre 2008 y 2009 el número de combates por iniciativa de la fuerza pública registró un descenso, lo que contrasta con la tendencia al alza en su capacidad combativa, iniciada en el gobierno Andrés Pastrana y acentuada durante la primera administración Uribe.

Dicha disminución no puede interpretarse como una reducción en la capacidad militar del Estado. Más bien, el menor número de contactos armados directos entre las partes en conflicto refleja los cambios en la conducta de los grupos guerrilleros, que evitan los enfrentamientos con la fuerza pública y mediante la siembra de minas antipersonal obstaculizan su avance terrestre. El uso creciente de esta táctica compromete la movilidad por tierra de las unidades militares y, así, entorpece las operaciones contra la guerrilla.

Además del descenso en los combates, entre 2008 y 2009 hubo un incremento considerable en el número de acciones armadas por parte de los grupos al margen de la ley. En este sentido, se destacan dos tendencias: primero, el aumento de las acciones en ciertos escenarios departamentales y, segundo, un mayor número de municipios con presencia armada de los grupos irregulares. El incremento en el accionar de las Farc en 2009 contrasta con la tendencia a la baja en sus niveles de actividad durante los últimos seis años. El escaso protagonismo del ELN ratifica sus debilidades, cada vez mayores en términos de capacidad combativa.

En 2009, las acciones más recurrentes de la guerrilla fueron, en su orden, sabotajes, hostigamientos, emboscadas, ataques a instalaciones de la fuerza pública, piratería terrestre y ataques a la población; acciones que se incrementaron en comparación con 2008, con excepción de la piratería terrestre, que registró un leve descenso. Aun cuando no es la primera vez que la guerrilla acude a este repertorio de acciones, a diferencia de años anteriores, en 2009 este tipo de conducta representa un incremento en el nivel de actividad armada de las Farc. Con todo, este aumento en la capacidad militar de este grupo no puede interpretarse como el fortalecimiento en sus capacidades bélicas.

Las fronteras se han convertido en escenarios fundamentales para la supervivencia de las organizaciones armadas, cuya presencia y actuación en municipios próximos a los países vecinos son un desafío para el Estado colombiano, por sus consecuencias sobre las relaciones bilaterales. En consecuencia, es necesario avanzar hacia el fortalecimiento de mecanismos conjuntos de cooperación con los países limítrofes.

En cuanto a las denominadas Bacrim, aun cuando se las ha presentado como brotes aislados de criminalidad, muy lejos de tener la presencia y el poderío de los grupos que se desmovilizaron, es posible identificar un patrón que determina su aparición: la presencia del narcotráfico en zonas donde las autodefensas lograron el predominio frente a la guerrilla.

El aumento en los homicidios en 2009 tiene una relación estrecha con estas estructuras ilegales, que en mucho representan la continuidad de las antiguas autodefensas como expresión de los intereses del narcotráfico. En este contexto se explica el recurso a las masacres y los homicidios, en el marco de ajustes de cuentas con organizaciones rivales, así como disputas en torno al control del narcotráfico y otros mercados ilegales.

Acontecimientos ocurridos en lo que va corrido de 2010 parecen confirmar las tendencias aquí presentadas en el marco del conflicto armado en Colombia: en mayo de 2010 fueron dados de baja nueve infantes de marina en límites entre Caquetá y Putumayo, mientras adelantaban operaciones contra la guerrilla (*El Tiempo*, 24 de mayo de 2010). Como en otros incidentes contra la fuerza pública, en el Cauca, Guaviare, Nariño y Putumayo, entre otros departamentos, puede apreciarse la exposición y vulnerabilidad de las unidades militares a emboscadas y hostigamientos. Los grupos irregulares privilegian acciones basadas en el principio de *hit and run* con el fin de desmoralizar y desgastar a su contrincante, frente a la imposibilidad de combatirlo directamente. La emboscada de mayo de 2010 en el Caquetá refleja también la intención que tienen las Farc de proyectarse como un grupo que logra reactivar su capacidad armada, en medio de una coyuntura electoral.

Las muertes de efectivos de las fuerzas militares por efecto de minas antipersonal, así como las incautaciones de elementos para su producción artesanal en lo corrido de 2010, dan cuenta de la importancia que para la guerrilla revisten los campos minados, y de sus consecuencias para la movilidad terrestre del Ejército y la erradicación de cultivos ilícitos. La muerte en Antioquia del comandante de un grupo de militares que desactivaba varios de estos artefactos en la zona de El Tanque, junto con la detección y posterior destrucción de 600 minas antipersonal en el mismo departamento (*El Tiempo*, 16 de enero y 18 de mayo de 2010), dan cuenta de la actualidad de esta problemática.

En cuanto a las Bacrim, se observan enfrentamientos como los ocurridos entre Los Paisas y Los Urabeños, al sur de Córdoba y Antioquia, en marzo de 2010, que obedecen a la disputa por el control del narcotráfico. La presencia y actuación de este tipo de estructuras guarda estrecha relación con la tendencia al alza en la violencia homicida en diferentes regiones del país (*El Tiempo*, 18 de enero de 2010). Pese a los esfuerzos de la Policía Nacional, que creó recientemente un Grupo Especial de Búsqueda para desmantelar a Los Urabeños, Los Paisas, Los Machos, Renacer, el Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (Erpac) y Los Rastrojos, estas estructuras tienden a recomponerse rápidamente, reemplazando a los miembros capturados o dados de baja en operativos de las autoridades.

Por último, pero no menos importante, información de la Policía Federal de Brasil sobre la presencia de bases permanentes de las Farc en territorio brasilero resalta la importancia de las dinámicas transfronterizas en escenarios de conflictos armados internos. Además de ser un espacio para evadir la presión militar de la fuerza pública colombiana, la guerrilla utiliza la frontera colombo-brasileña para obtener ingresos de las drogas ilícitas, adquirir equipos y armas, comprar insumos químicos, entre otros (*El Tiempo*, 16 de mayo de 2010). Este punto ratifica la imperiosa necesidad de afianzar mecanismos bilaterales de cooperación en materia de seguridad fronteriza, con el propósito de, por un lado, reducir la funcionalidad de las fronteras para los objetivos de la guerrilla y, por otro, evitar el deterioro de las relaciones con los vecinos en el marco de la lucha del Estado contra las organizaciones alzadas en armas.

Bibliografía

Libros y artículos en revistas e internet

Aguilera Peña, Mario (2005). "El ELN: entre las armas y la política". En Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*, Bogotá, Norma.

Arias, Gerson (2009). "Caquetá y la suerte de la seguridad democrática". *Semana*, 24 de diciembre de 2009. Artículo disponible en internet: http://www.semana.com/noticias-opinion-on-line/caqueta-suerte-seguridad-democratica/133187.aspx (fecha de consulta: 20 de abril de 2010).

Ávila Martínez, Ariel Fernando (2009). "La guerra contra las Farc y la guerra de las Farc". En Corporación Nuevo Arco Iris-Observatorio del Conflicto Armado, *¿El declive de la Seguridad Democrática?* Documento disponible en internet: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/oca/analisis/Consolidado_informe_2009.pdf (fecha de consulta: 30 de marzo de 2010).

Buhaug, Halvard y Gates Scott (2002). "The geography of civil war". *Journal of Peace Research*. 39 (4).

Cabera Nossa, Irene (2009). *Las fronteras: zonas decisivas en la prolongación del conflicto colombiano*, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales-Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Décimo cuarto Informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), 26 de abril de 2010. Documento disponible en internet: www.mappoea.org/sites/default/files/images/decimosegundo%20informe%20trimestral%20mapp.pdf (fecha de consulta: abril 26 de 2010).

Decimosegundo Informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), 9 de febrero de 2009. Documento disponible en internet: www.mappoea.org/documentos/informes/XIV%20Informe%20MAPPEA%20Colombia%2028%20abr%202010.pdf (fecha de consulta: abril 27 de 2010).

Echandía, Camilo (2006). *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

———. (1999). "Expansión territorial de las guerrillas colombianas: geografía, economía y violencia". En Malcolm Deas y María Victoria Llorente (comps.), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Norma y Universidad de los Andes.

Echandía, Camilo, Eduardo Bechara (2006). "Conducta de la guerrilla en el gobierno Uribe Vélez (2002-2006): de las lógicas de control territorial a las lógicas de control estratégico". *Análisis Político*. 57.

Echandía, Camilo, Luis Gabriel Salas (2009). *Dinámica espacial del secuestro en Colombia (1996-2007)*, Vicepresidencia de la República-Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, Bogotá.

Fundación Ideas para la Paz (2009). "Las Farc: un año después de Jaque". *Siguiendo el conflicto: hechos y análisis*. 58, junio.

Fundación Ideas para la Paz (2010). "¿Para dónde va el paramilitarismo en Colombia?". *Siguiendo el conflicto: hechos y análisis*. 58, enero.

Fundación Seguridad y Democracia (2003). *Fuerzas militares para la guerra. La agenda pendiente de la reforma militar*, Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá.

Gleditsch, Kristian (2007). "Transnational dimensions of civil wars". *Journal of Peace Research*. 44 (3).

Human Rights Watch (2009). "Colombia. Las Farc asesinan a 17 integrantes de grupo indígena". 10 de febrero. Disponible en internet: www.hrw.org/es/news/2009/02/10/colombia-las-farc-asesinan-17-integrantes-de-grupo-ind-gena (fecha de consulta: 18 de abril de 2010).

Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 4 de marzo de 2010. Documento disponible en internet: http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2009_esp.pdf (fecha de consulta: 26 de mayo de 2010).

International Crisis Group (2007). "¿Se está avanzando con el ELN?". B*oletín Informativo sobre América Latina*. 16, marzo.

International Crisis Group (2009). "Poner fin al conflicto con las Farc en Colombia: jugar la carta correcta". *oletín Informativo sobre América Latina*. 30, marzo.

Kalyvas, Stathis N. (2001). "La violencia en medio de la guerra civil. Esbozo de una teoría". *Análisis Político*. 42, enero-abril.

Llorente, María Victoria (2009). "El mapa de la guerra y de la paz en la Colombia actual". En Cynthia J. Arnson y María Victorial Llorente (eds.), *Conflicto armado e iniciativas de paz en Colombia*, Fundación Ideas para la Paz-Woodrow Wilson International Center for Scholars Latin American Program, Bogotá.

Observatorio de Derechos Humanos y DIH (2007). "Diagnóstico departamental de Córdoba". Vicepresidencia de la República-Observatorio de Derechos Humanos. Bogotá. Documento disponible en internet: http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/departamentos/diagnosticos/2007/cordoba.pdf

———. (2005). *Dinámica reciente de la confrontación armada en Cundinamarca*, Vicepresidencia de la República-Observatorio de Derechos Humanos, Bogotá.

Pécaut, Daniel (2008). "Las Farc: fuentes de su longevidad y de la conservación de su cohesión". *Análisis Político*. 63, mayo-agosto.

Peña, Karina (1997). "La guerrilla resiste muchas miradas". *Análisis Político*. 22, septiembre-diciembre.

Rubio, Mauricio (2005). *Del rapto a la pesca milagrosa. Breve historia del secuestro en Colombia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Salazar, Boris, María del Pilar Castillo (2001). *La hora de los dinosaurios. Conflicto y depredación en Colombia*, Cidse-Cerec, Bogotá.

Saleyhan, Idean (2009). *Rebels without borders. Transnational insurgencies in world politics*, Cornell University Press, Ithaca.

———. (2007). "Transnational rebels. Neighboring States as sanctuaries for rebel groups". *World Politics*. 59 (2).

Samper, Jimena (2007). "Los empresarios y el conflicto armado: entre el compromiso y la amenaza". *Zero*. 19, octubre.

Studdard, Kaysie (2004). *War economies in a regional context: Overcoming the challenges of transformation*, International Peace Academy, New York.

Valencia Rivera, Fernando (2009). "Medellín: un modelo de seguridad cuestionable". En Corporación Nuevo Arco Iris-Observatorio del Conflicto Armado, *¿El declive de la seguridad democrática?* Documento disponible en internet: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/oca/analisis/Consolidado_informe_2009.pdf (fecha de consulta: 30 de marzo de 2010).

2. Artículos en prensa

"¿A qué Juegan las Farc?", *El Tiempo* (Bogotá), 15 de febrero de 2009.

"12 muertos y 56 capturados deja ofensiva del Ejército a bandas criminales entre Córdoba y Antioquia", *El Tiempo*, 7 de marzo de 2010.

"19 uniformados heridos dejó emboscada contra una patrulla militar en Putumayo", *El Tiempo*, 21 de mayo de 2009.

"Alarma por auge de bandas de ex paramilitares en el país", *El Tiempo*, 18 de agosto de 2009.

"Aparecen 12 nuevos grupos paras", *El Tiempo*, 16 octubre de 2005.

"Ataque de las Farc en Corinto (Cauca) es el peor golpe a la fuerza pública en 2009", *El Tiempo*, 11 de noviembre de 2009.

"Ataque en Samaniego dejó siete militares muertos y cuatro heridos", *El Colombiano* (Medellín), 11 de mayo de 2009.

"Bandas emergentes: mayores generadoras de violencia", *El País* (Cali), 13 de abril de 2010.

"Cerca de 100.000 personas, en cinco municipios del bajo Putumayo, siguen sin energía por atentado", *El Tiempo*, 13 de agosto de 2009.

"Colombia y Brasil acordaron fortalecer la vigilancia de su frontera común mediante el monitoreo del espacio aéreo desde sus respectivos territorios", *El Tiempo*, 11 de marzo de 2009

"Colombia y Perú analizan cooperación en temas de seguridad", *El Tiempo*, 23 de marzo de 2010

"Con campos minados Farc trata de frenar arremetida del Ejército en Corinto", *El Espectador*, 11 de noviembre de 2009.

"Confirmado: gobernador del Caquetá fue asesinado por las Farc". *Semana*, 22 de diciembre de 2009. Artículo disponible en internet: http://www.semana.com/noticias-nacion/confirmado-gobernador-del-caqueta-asesinado-farc/133088.aspx (fecha de consulta: 20 de abril de 2010).

"Cuatro soldados muertos y seis militares desaparecidos en el Guaviare". *Semana*, 24 de marzo de 2009. Artículo disponible en internet: http://www.semana.com/noticias-conflicto-armado/cuatro-soldados-muertos-seis-militares-desaparecidos-guaviare/122053.aspx (fecha de consulta: abril 20 de 2010).

"Destruyen 600 minas antipersonal en Antioquia", *El Tiempo*, 16 de enero de 2010.

"Ejército se toma comunas de Medellín, tras acciones violentas que dejan 29 muertos", *El Tiempo*, 8 de abril de 2009.

El Acnur abre nueva oficina en el norte de Ecuador", 14 de marzo de 2009. Información disponible en internet: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=7385 (fecha de consulta: abril 28 de 2010).

"En Cauca habrá acción militar integral", *El Colombiano*, 11 de noviembre de 2009.

"Farc piden a Panamá "suspender ataques" contra esa guerrilla en la frontera con Colombia", *El Tiempo*, 9 de febrero de 2010.

"Frente Bolcheviques del ELN está prácticamente extinto con muerte de alias Mauricio", *El Tiempo*, 22 de marzo de 2009.

"Gobernación de Nariño confirma masacre de indígenas". *Semana*, 10 de febrero de 2009. Artículo disponible en internet: http://www.verdadabierta.com/conflicto-hoy/52-farc/872-gobernacion-de-narino-confirma-masacre-de-indigenassemana (fecha de consulta: abril 18 de 2010).

"Golpes silenciosos". *Semana*, 26 de diciembre de 2009. Artículo disponible en internet: http://www.semana.com/noticias-nacion/golpes-silenciosos/133114.aspx (fecha de consulta: 18 de abril de 2010).

"Gran encuesta de líderes 2002", *Credencial*, noviembre de 2002.

"Gran encuesta de líderes 2008", *Credencial*, octubre de 2008.

"Guerrilla dinamitó puente que une a Cúcuta con Tibú", en *El Tiempo*, marzo de 2009.

"La culebra viva es el narcotráfico: general Óscar Naranjo", en *El Tiempo*, 7 de marzo de 2010.

"Las Farc tienen bases permanentes en Brasil dice informe de la Policía Federal de ese país", *El Tiempo*, 16 de mayo de 2010.

"Lucha subterránea por las comunas de Medellín", *El Tiempo*, 9 de diciembre de 2007.

"Mientras adelantaban operaciones contra la cuadrilla 15 de las Farc murieron 9 infantes de marina", en *El Tiempo*, 24 de mayo 24 2010.

"Min Defensa activó Comando Conjunto del Pacífico", Página oficial del Ejército Nacional, 23 de diciembre de 2009. Información disponible en internet: http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=236946 (fecha de consulta: 27 de abril de 2010).

"Muere Capitán por una mina de las Farc", *El Tiempo*, 18 de mayo de 2010.

"Muertes violentas en la Costa: no hay quién las pare", *El Tiempo*, 18 de enero de 2010.

"Policía lanza ofensiva contra las Bandas Criminales en 159 municipios", en *El Tiempo*, enero 25 de 2010.

"Se cierra cerco sobre Alfonso Cano", *El Espectador*, 2 de octubre de 2009.

"Seis tractomulas y un furgón incinerados en la vía Cali-Buenaventura al parecer por las Farc", *El Tiempo*, 23 de marzo de 2010.

"Uribe y Correa acordaron reunir cuanto antes Comisión de Asuntos Sensibles", *El Tiempo*, 23 de febrero de 2010.

Notas

* Este artículo se desarrolló en el marco del proyecto de investigación "Seguimiento y análisis del conflicto armado en Colombia" de la línea de investigación en Negociación y manejo de conflictos del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (Cipe) (Universidad Externado de Colombia-Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales).

1 Para profundizar sobre el proceso de fortalecimiento y modernización de la fuerza pública, véase Fundación Seguridad y Democracia, 2003.

2 Tanto las Farc (en la séptima Conferencia, celebrada en 1982), como el ELN (en la Convención de Héroes y Mártires de Anorí, realizada en 1983), formularon una serie de lineamientos en los ámbitos político, económico y militar para avanzar en la consecución de sus propósitos estratégicos. En lo económico se estableció como prioridad estructurar fuentes de obtención de recursos que garantizaran la autonomía e independencia financieras. En lo político el énfasis consistió en penetrar, tomarse y afianzarse en escenarios locales de poder. Y en lo militar el acento estuvo en incrementar el número de frentes y combatientes, así como avanzar hacia los principales centros políticos, administrativos y económicos del país.

3 Las transformaciones en las estrategias y tácticas de los grupos guerrilleros y su impacto en la dinámica del conflicto armado en Colombia han sido extensamente analizadas por Camilo Echandía. Véase, Echandía, 1999 y 2006.

4 De acuerdo con los sondeos efectuados por la firma encuestadora Gallup, en marzo de 2008 el 82% de los entrevistados aprobaba la estrategia del gobierno contra las Farc.

5 Por ejemplo, el cerco que las Farc logaron tender alrededor de Bogotá, en la década de los noventa, no existe en la actualidad, consecuencia de las operaciones Libertad I y Libertad II, adelantadas en Cundinamarca y cuyo resultado fue el desmantelamiento de cuatro frentes de la guerrilla (42, 22, 53 y 54) y de la columna Reinaldo Cuéllar. Asimismo, operaciones como Mariscal, Meteoro y Orión cerraron la posibilidad de actuación de la guerrilla en Medellín y ciudades intermedias cercanas a la capital de Antioquia.

6 "Gran encuesta de líderes 2002", *Credencial*, noviembre de 2002; y "Gran encuesta de líderes 2008", *Credencial*, octubre de 2008. Una síntesis de la posición de los empresarios frente al conflicto armado y la construcción de paz en Colombia puede encontrarse en Samper, 2007.

7 La medición de intensidad de la confrontación armada tiene en cuenta dos componentes: 1) el número de combates librados por iniciativa de la fuerza pública; y 2) el número de acciones por iniciativa de los grupos armados ilegales. Las acciones por iniciativa de los grupos armados ilegales se dividen en cuatro: 1) las acciones contra la fuerza pública (emboscadas, ataques a instalaciones militares y hostigamientos); 2) los ataques a poblaciones; 3) la destrucción de infraestructura; y 4) los actos con objetivos económicos, es decir la piratería terrestre y los asaltos a entidades públicas y privadas.

8 El número de acciones armadas cometidas por los grupos armados ilegales y los combates por iniciativa de las fuerzas militares en 2009 se calcularon a partir de los datos disponibles hasta el mes de septiembre y una proyección para el último trimestre de ese año. La fuente de la información fue el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República de Colombia.

9 Para profundizar en la discusión sobre control estratégico y control territorial en el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006), véase Echandía y Bechara, 2006.

10 En ese sentido resulta pertinente la caracterización de los grupos guerrilleros como huéspedes armados de la economía, ofrecida por Salazar y Castillo, 2001.

11 Aunque en 2007 la actividad armada de las Farc se redujo a un nivel comparable al registrado una década atrás, la comparación establecida de acuerdo con el número de acciones desarrolladas no es válida si se tiene en cuenta que, para entonces, esta guerrilla tenía un poderío que le permitió una serie de éxitos militares frente a la fuerza pública en el gobierno del presidente Ernesto Samper (1994-1998), que concluyó con el asalto a Mitú, capital del departamento de Vaupés, en zona fronteriza con Brasil, en 1998. En las condiciones actuales, acciones de esta índole escapan a las capacidades de las Farc, por su inferioridad militar frente al Estado.

12 Con todo, las Farc han podido compensar, al menos parcialmente, algunas de estas pérdidas. Por ejemplo, *Raúl Reyes*, fue reemplazado por *Joaquín Gómez* en el bloque Sur. *Alfonso Cano* sucedió en la jefatura máxima de las Farc a *Manuel Marulanda*, *Tirofijo*. Véase, International Crisis Group, 2009.

13 Entre 2003 y enero de 2009, como resultado de las operaciones militares, 10.806 guerrilleros fueron dados de baja y 26.648 capturados y puestos a órdenes de las autoridades. Ibid.

14 Se calcula que los ingresos derivados de la coca pueden haber disminuido de más de $1.300 millones de dólares en 2002, a unos $500 millones en 2007. Ibid.

15 El recurso sistemático al secuestro, un símbolo claro de la degradación de la guerrilla, ha sido un

medio de presión en el ámbito regional, dado que su intensificación es la etapa previa a la expansión territorial.

16 El radio de operación de la FTST se extiende a Río Blanco y Planadas (Tolima), así como a Florida y Pradera (municipios del Valle del Cauca que las Farc demandan para un eventual intercambio humanitario), y Belalcázar, Toribío, Corinto, Miranda y Páez (Cauca).

17 Cifras del Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PADH) del Ministerio de Defensa Nacional. Las cifras están disponibles en internet: www.mindefensa.gov.co/index.php?pag=423 (fecha de consulta: 21 de abril de 2010).

18 Para profundizar sobre este último planteamiento, véase Fundación Ideas para la Paz, "Las Farc: un año después de Jaque". *Siguiendo el conflicto: hechos y análisis*. 58, junio de 2009.

19 Este es el caso de Meta, Caquetá, Guaviare, Guainía y Vaupés.

20 Amazonas, Atlántico y Risaralda.

21 Antioquia, Arauca, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Casanare, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Córdoba, Huila, La Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca y Vichada.

22 Antioquia, Arauca, Atlántico, Boyacá, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Guaviare, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Sucre, Tolima, Vaupés y Vichada.

23 Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Guaviare, Meta, Norte de Santander, Nariño, Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada.

24 Pese al desconocimiento, por parte de las autoridades, de la organización guerrillera responsable, es posible asumir que se trata de las Farc, por los escenarios en donde este tipo de acciones armadas tiene lugar.

25 Los departamentos más afectados por estas acciones son Antioquia, Arauca, Atlántico, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Bogotá, La Guajira, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Quindío, Santander, Tolima y Valle.

26 "Confirmado: gobernador del Caquetá fue asesinado por las Farc", *Semana*, 22 de diciembre de 2009. Artículo disponible en internet: http://www.semana.com/noticias-nacion/confirmado-gobernador-del-caqueta-asesinado-farc/133088.aspx (fecha de consulta: 20 de abril de 2010).

27 Con posterioridad a esta serie de incidentes, el Ministerio de Defensa Nacional anunció la creación del Comando Conjunto nº 2 del Pacífico, compuesto por la Tercera División del Ejército, la Fuerza Naval del Pacífico y el Comando Aéreo de Combate nº 3. Dentro de su jurisdicción se encuentran Caldas, Risaralda, Cauca, Valle del Cauca, Quindío, Nariño y cuatro municipios de Chocó.

28 Las Farc recurren a las minas antipersonal con el fin de evitar las ofensivas militares y la erradicación manual de cultivos de coca en regiones como el nudo de Paramillo, al norte de Antioquia y el sur del departamento de Córdoba, así como en Nariño, Meta y el nororiente antioqueño. Véase el Programa Presidencial de Acción Integral contra las Minas Antipersonal: http://www.accioncontraminas.gov.co

29 Nariño, Putumayo, Caquetá, Guaviare, Meta, Vaupés, Vichada, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Córdoba, Bolívar, Arauca, Norte de Santander y La Guajira.

30 Los departamentos en donde aumenta el número de víctimas de estos artefactos y aquellos en donde coinciden combates, cultivos ilícitos e incidentes por MAP y Muse no son necesariamente los mismos (véanse los mapas 5A, 5B, 6A y 6B).

31 *Don Mario*, heredero de la facción paramilitar liderada por los hermanos Castaño, se fortaleció primero en Urabá, donde se alió con desmovilizados del bloque Élmer Cárdenas que habían estado bajo el mando de su hermano, el ex jefe de las AUC Fredy Rendón, *el Alemán*. Después de librar una intensa lucha con Los Paisas por el control de una de las principales rutas de exportación de drogas, a través del sur de Córdoba y el bajo Cauca antioqueño, *don Mario* fue capturado por la Policía Nacional en 2009 (Observatorio de Derechos Humanos y DIH, 2007).

32 Antioquia, Nariño, Atlántico, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Bolívar, Córdoba, La Guajira, Chocó, Sucre, Putumayo, San Andrés, Guainía y Vaupés.

33 Es importante señalar que los datos de la Policía Nacional muestran una tendencia contraria a los de Medicina Legal, pasando de 16.140 homicidios en 2008 a 15.817 en 2009.

34 Amazonas, Arauca, Cesar, La Guajira, Guainía, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés, Vichada y los municipios fronterizos de Boyacá y Chocó.

35 Guainía y Amazonas fueron los únicos departamentos fronterizos en los que durante 2009 no se registró ningún tipo de acción armada por parte de los grupos armados al margen de la ley.

México: el combate al narcotráfico, la violencia y las debilidades de la seguridad nacional

Raúl Benítez Manaut / Armando Rodríguez Luna

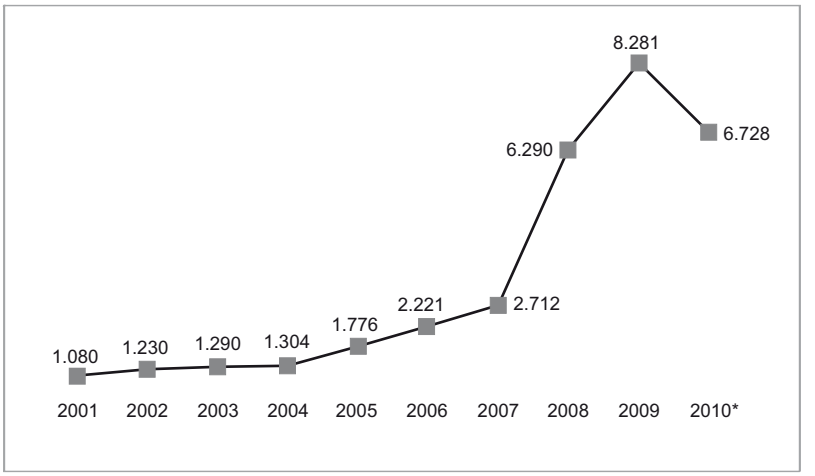
1. La seguridad: del siglo XX al XXI y la guerra al narcotráfico

Durante la primera década del siglo XXI, México ha visto la transformación de todos los esquemas de la seguridad en el país, en términos doctrinales e institucionales. Las amenazas tradicionales, como el *imperialismo estadounidense* dejaron de serlo; ahora, Estados Unidos es un socio estratégico en función del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan), y por los niveles actuales de cooperación en materia de seguridad. Asimismo, las guerrillas de izquierda, incluidas las proindigenistas como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), existen pero no representan riesgos reales para el Estado. Lo mismo se puede señalar sobre los movimientos sociales contestatarios.

Después del 11 de septiembre de 2001, la prioridad otorgada por el gobierno de Estados Unidos al resguardo de sus fronteras tuvo efectos inmediatos sobre la seguridad nacional de México. Durante la presidencia de Vicente Fox (2000-2006), el Estado mexicano adoptó la percepción de *amenaza* del vecino del norte, lo cual se tradujo, en marzo de 2002, en acuerdos sobre la seguridad de la frontera común, así como del flujo de bienes y personas entre ambos países, denominados "Acuerdos de fronteras inteligentes". En 2005 se acordó la agenda de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (Aspan), en la que se reafirmó el concepto de fronteras inteligentes, que busca garantizar el flujo legal de personas y bienes entre los miembros del Tlcan mediante el uso de tecnología y el intercambio de información.

De manera paralela, en 2005 se desarrolló México Seguro, primer operativo para enfrentar la inseguridad relacionada con los carteles del narcotráfico en los estados de Tamaulipas, Sinaloa y Baja California, en el que participaron la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) y la Policía Federal Preventiva (PFP)[1]. Uno de los primeros efectos de este operativo fue el incremento en el número de homicidios relacionados con el tráfico de drogas[2]. En efecto, cuando el Estado mexicano hizo uso de la fuerza para enfrentar la violencia del narcotráfico, se inició una escalada constante de homicidios (véase el gráfico 1). Sin embargo, las también llamadas ejecuciones no son la variable principal para explicar el grado

Gráfico 1. Ejecuciones en México, 2001-2010



Fuente: *El Universal*, 29 de julio, 2010. El periódico *Reforma* registra para el mismo periodo de 2010, 6.73 ejecuciones.

* Cifras al mes de julio de 2010.

de la amenaza en que se convirtió el narcotráfico para la seguridad nacional de México.

Cuando el presidente Felipe Calderón asumió el poder, en diciembre de 2006, declaró la guerra a los carteles del narcotráfico y solicitó la asistencia de Estados Unidos, que se concretó desde octubre de 2007 en la llamada Iniciativa Mérida. De acuerdo con el diagnóstico oficial, en México confluyeron diversas dinámicas que incrementaron el nivel de amenaza del narcotráfico. Primero, los carteles colombianos perdieron fuerza en función de las acciones emprendidas por Estados Unidos mediante el Plan Colombia. Segundo, los carteles mexicanos asumieron el control del trasiego y distribución de la droga proveniente de Sudamérica hacia Estados Unidos, adquiriendo con ello mayor poder económico. Tercero, la debilidad institucional de las fuerzas federales, estatales y municipales de seguridad pública y procuración de justicia. Cuarto, la descentralización del poder federal derivado del proceso de democratización en el país, que debilitó las estructuras políticas y de seguridad en los estados y municipios, lo cual las hizo vulnerables ante el poder económico de los narcotraficantes[3].

De esta forma se generaron las condiciones políticas y sociales para que algunos carteles del narcotráfico tomaran el control de ciertas regiones del país, esto aunado a un quinto factor, la mayor demanda de cocaína en México. De acuerdo con el presidente Calderón, este cambio en la geografía del mercado vuelve necesario el control territorial. Según esta lógica, el gobierno decide utilizar a las fuerzas armadas como principal instrumento para retomar el control de esas regiones del país, en lo que sería, "una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco […]. No hay regreso; son ellos o nosotros"[4].

Sin embargo, los carteles como tales no están integrados por ejércitos regulares, y las guerras del siglo XX se alejan de las definiciones previas de guerras entre Estados-Nación. En México esta *guerra* se inscribe dentro de la categoría de los llamados conflictos asimétricos, guerras de baja intensidad, guerras irregulares, guerras sin fronteras, etcétera. Además, es claro que el combate al narcotráfico es un conflicto trasnacional, pues México es un país de tránsito de cocaína, ubicado geográficamente entre los consumidores estadounidenses, donde se

obtienen las ganancias (el gobierno de Estados Unidos captura muy poca cantidad del dinero que provee esta actividad criminal), y los lugares en donde se produce la cocaína. Esto lleva a sostener que el enfrentamiento no es sólo mexicano y que las estrategias deben ser coherentes en términos multinacionales.

Se trata, además, de una guerra prolongada. Desde su gestación en los años cincuenta del siglo XX, con la producción de marihuana y heroína para satisfacer a los consumidores estadounidenses (conformándose un espacio de producción y mercados complementarios, principalmente entre los estados de Sinaloa y California), y luego el ingreso de la cocaína al círculo producción-tráfico-consumo, agregándose Colombia, tejió redes criminales muy poderosas. Por el carácter trasnacional del fenómeno, la violencia que provoca la guerra contra el narcotráfico se acerca a las fronteras del norte del país, pues la lucha por exportar marihuana, heroína, cocaína y metanfetaminas es el alimento de la violencia mexicana.

2. Iniciativa Mérida

En marzo de 2007, los presidentes de México, Felipe Calderón, y de Estados Unidos, George W. Bush (2001-2005; 2005-2009), acordaron instrumentar un nuevo marco de cooperación, conformado por programas de transferencia de recursos para combatir el tráfico de drogas y de armas, al igual que la violencia generada por el crimen organizado. Denominada como Iniciativa Mérida, esta cooperación en seguridad se constituyó con un presupuesto de 1.600 millones de dólares a ejecutarse entre 2008 y 2010. El programa contemplaba, además, recursos para Centroamérica, República Dominicana y Haití. A México le correspondieron 1.400 millones de dólares, lo cual significaba fortalecer tecnológicamente sus capacidades operativas en el combate a los carteles del narcotráfico existentes en el país.

En principio se plantearon cuatro objetivos estratégicos para enfrentar el poder del crimen organizado transnacional. Primero, terminar con el poder e impunidad de las organizaciones criminales, para lo cual se recurriría a las fuerzas de seguridad del Estado. En segundo término, fortalecer el control de la frontera por aire, mar y tierra, mediante el uso intensivo de tecnología, con énfasis en la frontera común entre Estados Unidos y México. Tercero, mejorar la capacidad de los sistemas de justicia de la región por medio de reformas institucionales y administrativas, así como la instauración de juicios orales. Y cuarto, reducir las actividades de las pandillas asociadas al tráfico de drogas y disminuir la demanda de éstas (Seelke et al., 2010: 15). Para cumplir estas metas parte medular del programa de cooperación es la transferencia de tecnología, la capacitación y la profesionalización, así como el intercambio de información de inteligencia.

En esta etapa de la Iniciativa Mérida la cooperación privilegió, en términos cuantitativos, la transferencia de tecnología en equipo, principalmente militar e informático, al igual que el intercambio de información y los programas de capacitación. El 30 de junio de 2008 se aprobaron los primeros 400 millones de dólares, provenientes de dos programas, International Narcotics and Law Enforcement (Incle) y el Foreign Military Financing (FMF), controlados ambos por el Departamento de Estado. Posteriormente, en marzo de 2009, se aprobaron 300 millones de dólares más de las dos cuentas anteriores y de la cuenta Economic Support Fund (ESF). Después, en junio, se aprobó una partida extraordinaria por otros 420 millones de dólares, de la cuenta Incle. Finalmente, en 2010, se desembolsaron otros 210 millones 250 mil dólares más de las mismas tres cuentas, para un total de 1.330.250 millones de dólares[5]. A pesar de estar aprobados, la Government Accountability Office (GAO) de Estados Unidos observa que hasta marzo de 2010 se había transferido aproximadamente 46% de los recursos, mientras que sólo se habían gastado 9% de los mismos (Government Accountability Office, 2010: 7).

En esta fase, la Iniciativa Mérida se dividió en cuatro grupos. El primero de ellos tiene como objetivos combatir al terrorismo, al narco-

tráfico y resguardar la seguridad de las fronteras terrestres y aéreas. La Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina (Semar) son actores clave y, por tanto, los destinatarios de cerca de 60% de los recursos en este rubro. Aquí destacan los aviones Casa 235 destinados para la Semar, orientados al patrullaje y la vigilancia, principalmente en las fronteras marítimas del Caribe y el Pacífico. Cabe señalar que hasta mayo de 2010 estos aviones no habían sido entregados porque, debido a la gran demanda que existe en el mercado internacional, hay una lista de espera de dos años para la entrega de estos equipos. Además, el hecho de que el fabricante sea español y que 50% se ensamble fuera de Estados Unidos retrasa aún más la entrega.

Sobresalen también los helicópteros Bell 412 EP con equipo de visión nocturna para despliegue rápido para la Sedena[6]. Sin embargo, su tiempo de entrega puede variar de doce a dieciocho meses en función del proceso administrativo en el Departamento de Defensa y de éste con el proveedor. También está contemplada la transferencia de equipo no intrusivo de rayos gamma y escáner de ión, para utilizar en puntos de inspección dentro del territorio nacional para detectar drogas, armas, químicos y explosivos.

Asimismo, se considera la transferencia de equipo informático para conformar e integrar bases de datos con registros de personas, armas, drogas y vehículos, para la Procuraduría General de la República (PGR), el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Administración General de Aduanas (AGA). Con la PGR se tiene un proyecto para la frontera norte con el objetivo de construir una base de datos digital, con los registros que ya tiene esta dependencia, de traficantes de personas, armas y drogas, para lo cual ya recibió el *software* para el Proyecto Constanza a utilizarse en el Operation Against Smugglers Initiative on Safety and Security (Oasiss). Éste forma parte del acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos vigente desde octubre de 2005, para combatir el tráfico y la trata de personas en la frontera. Por su parte, con el INM está en marcha un proyecto para establecer una red informática de verificación y control, instalando puntos con equipo biométrico en los 165 puertos de entrada aéreos, terrestres y marítimos de México, con prioridad en la frontera sur. El INM ya ubicó esta tecnología en diez sitios de la misma, al igual que infraestructura para estaciones migratorias en Cancún, Quintana Roo, Tijuana y Baja California[7]. La AGA recibirá equipo de rayos X para la revisión de transporte comercial, vehículos y equipaje, además de un sistema integrado de vigilancia inteligente con capacidad para centralizar los datos que producen los puertos de todo el país. Esto forma parte de la estrategia establecida en la Aspan, diseñada para garantizar el comercio seguro en la región. Hasta el momento, sólo ha recibido equipo poligráfico para control de confianza[8].

El segundo grupo de esta fase de la Iniciativa Mérida está enfocado a la PGR, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Salud (SS). La primera ya recibió el equipo blindado y de comunicación para funcionarios y policías, que incluye desde vehículos hasta chalecos antibala. La SSP es la más favorecida de todas, ya que recibirá 60% de los recursos, entre los que se destacan aviones Cessna Caravan para vigilancia y monitoreo de comunicaciones, helicópteros UH60, también conocidos como *Blackhawk*, para transporte y despliegue rápido, así como equipos móviles de rayos gamma y rayos X. Sin embargo, sólo ha recibido los equipos no intrusivos.

La SHCP tenía asignada la transferencia de infraestructura informática para fortalecer la capacidad de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) contra el lavado de dinero. En primera instancia, esta infraestructura le permitiría conectar a la UIF con la Plataforma México, el sistema informático que enlaza a todas las dependencias que forman parte de la Estrategia nacional de prevención del delito y combate a la delincuencia, puesta en marcha por el gobierno de Felipe Calderón. Sin embargo, en función del retraso en la entrega de estos recursos, el gobierno de

México decidió adquirir por su cuenta el equipo para investigar el lavado de dinero. Al parecer el gobierno de Estados Unidos reorientará los recursos económicos para cubrir otras necesidades (Government Accountability Office, 2010: 26). Por su parte, la Secretaría de Salud recibirá equipo informático para interconectar las oficinas estatales y municipales del Consejo Nacional de Adicciones (Conadic), con el objetivo de extender a más lugares los programas de prevención y tratamiento contra las drogas.

El tercer grupo del paquete de ayuda se destina a fortalecer las instituciones de procuración de justicia. La PGR es la principal receptora de recursos, de carácter informático y de capacitación. Las partidas están definidas en torno a programas que buscan mejorar el sistema de justicia penal, destacándose el financiamiento al programa de testigo protegido. Adicionalmente, está contemplado un programa para digitalizar administrativamente a los ministerios públicos, así como establecer intercambio de información y análisis con el Centro Nacional de Planeación e Inteligencia (Cenapi).

El último grupo se enfoca en fomentar la transparencia mediante el acercamiento con organizaciones no gubernamentales y la capacitación sobre el conocimiento y respeto a los derechos humanos. Al mismo tiempo tiene el objetivo de combatir la corrupción en las instancias de gobierno. Esto último forma parte de los requerimientos establecidos en las cuatro leyes que asignan los recursos para la Iniciativa Mérida, que condicionan hasta 15% de los recursos aprobados en cada una. El primero se refiere a mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las policías federales, estatales y municipales. El segundo hace un llamado al gobierno mexicano para que establezca mecanismos de consulta regulares con organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil. El tercero busca la garantía de que los miembros de la policía y de las fuerzas armadas que hayan cometido violaciones a los derechos humanos sean debidamente investigados bajo la jurisdicción de la autoridad civil. El cuarto exhorta a fortalecer la prohibición de utilizar testimonios obtenidos bajo tortura o malos tratos[9].

A pesar de que parte importante de los recursos asignados y aprobados en la primera etapa de la Iniciativa Mérida no se ha entregado, el gobierno del presidente Barack Obama (2009-) solicitó al Congreso de su país una nueva cantidad para dar continuidad al esquema de cooperación en seguridad. Así, el 23 de marzo de 2010, durante la reunión del Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida se anunciaron cuatro objetivos estratégicos para esta nueva etapa: 1) desmantelar las organizaciones de la delincuencia transnacional que operan en ambos países; 2) fortalecer las instituciones públicas responsables del combate a la delincuencia organizada; 3) desarrollar la frontera del siglo XXI para facilitar el flujo legítimo de mercancías y personas; y 4) fortalecer la cohesión social de las comunidades de ambos países enfatizando la prevención y la reducción del consumo de drogas[10]. Como piedra angular se pretende incorporar la mayor cooperación bilateral en materia de inteligencia entre agencias civiles y militares.

Lo más importante de esta continuidad es que se está conformando una estructura bilateral de seguridad que busca trascender gradualmente a la Iniciativa Mérida y que se encuentra conformada por:

- *Grupo de alto nivel*. Presidido por la secretaria de Estado, Hillary Clinton, y la secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa. Su objetivo es consolidar una visión estratégica y mantener continuidad en la cooperación entre México y Estados Unidos.
- *Grupo de coordinación política*. Presidido por los representantes de seguridad nacional de cada país. Su objetivo es establecer la política de monitoreo sobre el progreso de la relación estratégica bilateral. Además, el grupo tiene la tarea de desarrollar un nuevo marco estratégico de seguridad para México, tomando en cuenta los desafíos nacionales y trasnacionales, orientándolo más allá de la Iniciativa Mérida.

- *Grupo de instrumentación bilateral*. Presidido por el subjefe de Misión y el director de la Sección Antinarcóticos de la embajada de Estados Unidos, así como por el subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. El grupo se reúne una vez cada mes para revisar el proceso de avance de la Iniciativa Mérida (Government Accountability Office, 2010: 32-24).

3. Derechos humanos

Las fuerzas armadas se han constituido en el principal instrumento del gobierno del presidente Calderón en su estrategia contra el crimen organizado. Estas, principalmente el ejército, enfrentan un problema importante en torno a las violaciones a los derechos humanos que cometen al llevar a cabo sus actividades. En enero de 2008, la Sedena creó la Dirección General de Derechos Humanos, con el objetivo de asesorar jurídicamente al instituto castrense y fortalecer la cultura de respeto a los derechos humanos dentro del mismo[11].

Ese mismo año, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) señaló en su *Segundo informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública* en México, que:

> si el problema de la delincuencia exige la intervención del ejército en tareas policiales, como parece ser el caso, entonces debería modificarse el marco jurídico y prever que los miembros de las fuerzas armadas queden sujetos a condiciones jurídicas del orden civil por los abusos de poder que cometan, a fin de que prevalezca el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2008).

Si bien es cierto que en México se inició un debate en torno al fuero de guerra, particularmente después de la visita de Hillary Clinton en marzo de 2009, éste no ha sido lo suficientemente productivo como para avanzar en las reformas legislativas correspondientes, específicamente al artículo 16 constitucional, al igual que al artículo 78 del Código de justicia militar.

La muerte de dos estudiantes del Tecnológico de Monterrey, campus Monterrey, y de dos niños en Tamaulipas, recrudeció las críticas a la labor que desempeñan las fuerzas armadas contra el narcotráfico y sus efectos negativos sobre los derechos humanos de la población[12]. En 2009, Human Rights Watch (HRW) emitió un documento en el que informa sobre los diferentes casos de tortura por parte de las fuerzas armadas durante el combate al narcotráfico, así como el tipo de investigación en curso que realiza la Procuraduría General de Justicia Militar.

De acuerdo con esa ONG internacional, el problema radica en que el sistema de justicia militar forma parte de la estructura jerárquica de la Sedena, convirtiéndolo en juez y parte a la vez. La crítica más fuerte por parte de HRW se dirige a la extensión de la jurisdicción militar sobre los civiles, cuando éstos son víctimas de violaciones de derechos humanos por parte de militares. Incluso afirmó que "en los últimos 10 años, los tribunales militares mexicanos –que habitualmente asumen la jurisdicción para investigar los abusos cometidos por militares contra civiles– no han condenado ni a un solo miembro del ejército acusado de cometer una violación grave de derechos humanos" (Human Rights Watch, 2009).

En cambio, en el marco de la Iniciativa Mérida, la Sedena en particular se comprometió a hacer transparentes las acciones que lleva a cabo para dar seguimiento a las recomendaciones de la CNDH, así como para castigar a los militares que violen los derechos humanos. Así, en julio de 2009, el secretario de la Defensa de México, Guillermo Galván, entregó a su homólogo estadounidense, Robert Gates, información relacionada con las medidas que el ejército toma para prevenir y castigar la violación a los derechos humanos en México en el contexto del combate al crimen organizado[13].

Prácticamente un año después, en julio de 2010, la Sedena publicó en su sitio de internet un nuevo apartado para informar a la sociedad sobre los mismos asuntos[14]. Como se puede observar en

la tabla 1, el número de quejas presentadas por la CNDH a la Sedena se ha incrementado exponencialmente, alcanzando 4.035 entre diciembre de 2006 y junio de 2010, en función de la mayor exposición y contacto por parte del Ejército con la población, ya que cumple tareas de seguridad pública e, incluso, de procuración de justicia. Sin embargo, sólo 1,46% de esas quejas se han convertido en recomendaciones (véase la tabla 2).

Otro factor que se considera muy grave en México en torno a la violación de derechos humanos es el peligro que corren los transmigrantes de los países de América Central cuando recorren el país de sur a norte. La CNDH, al igual que organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional, han documentado el doble peligro: la extorsión de las autoridades y el ser víctimas del crimen organizado, principalmente del grupo los Zetas. Esto es más grave en los estados de Chiapas, Oaxaca y Veracruz, por donde atraviesa la ruta del ferrocarril de sur a norte (Amnistía Internacional, 2010). Además, la situación de vulnerabilidad de los migrantes se agrava, pues se tiene información de violaciones de mujeres, extorsión a menores de edad y secuestros para cobrar extorsión a familiares de ellos en Estados Unidos (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2009). Este se ha vuelto un grave asunto de seguridad humana e incluso regional, principalmente con Guatemala, El Salvador y Honduras (Armijo, 2009: 172).

De esta manera, vemos que las fuerzas del Estado mexicano encargadas de combatir a los carteles no han resuelto el problema de los derechos humanos. Si bien la violación de estos no es parte de la estrategia del gobierno, los enfrentamientos crecientes entre los carteles y las fuerzas policiacas y militares hacen que, a nivel táctico, la población quede inerme entre dos fuegos. Este asunto podría entorpecer el apoyo al gobierno en esta guerra estratégica del Estado mexicano y es, sin duda, uno de los factores que inciden en las encuestas de opinión y en los medios de comunicación acerca de que el combate al narcotráfico está afectando crecientemente a la población.

4. Las agrupaciones criminales

Para combatir a la delincuencia común la estructura policial del Estado mexicano se compone de 423 mil hombres, entre policía federal, estatal y municipal, así como preventivas y de investigación. De ellos, los miembros de la Secretaría de Seguridad Pública (Policía Federal) y de la PGR

Tabla 1. Quejas de la CNDH a la Sedena, 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010	Total
En trámite	0	0	21	578	392	991
Concluidas	8	376	1.122	1.066	473	3.044
Total	8	376	1.143	1.644	864	4.035

Fuente: Sedena http://www.sedena.gob.mx/pdf/otros/der_hum/graf_quejas_240710.pdf

Tabla 2. Recomendaciones de la CNDH a la Sedena, diciembre 2006-julio 2010

	Dic. 2006	2007	2008	2009	2010	Total
En trámite	0	0	7	29	8	44
Concluidas	0	7	7	1	0	15
En estudio	0	0	0	0	0	0
Total	0	7	14	30	8	59

Fuente: Sedena http://www.sedena.gob.mx/pdf/otros/der_hum/recomendaciones.pdf

se dedican a la persecución de delitos federales, entre los cuales está el narcotráfico. A ellos hay que agregar a las fuerzas armadas, que suman casi 260 mil hombres, pues gradualmente han incorporado más elementos en el combate al narcotráfico (véase la tabla 3).

México es un país de casi 110 millones de habitantes. O sea que menos de 1% de la población está enrolado en los cuerpos policiacos y militares. Con este pie de fuerza el gobierno le hace frente al crimen organizado. Según numerosas fuentes de información, los carteles del narcotráfico no competían históricamente entre sí, y por ello la violencia no era su *modus operandi*; todo lo contrario, se caracterizaban por el sigilo y la discreción. En el estado de Sinaloa se establecieron los líderes más importantes del narcotráfico, quienes controlaban casi todo el mercado (Astorga, 2005). Posteriormente, en los años noventa, creció una agrupación nueva, el cartel del Golfo y su estructura militar, los Zetas. Allí comenzaron entonces las rivalidades, a pesar de tener territorios separados, uno en el Pacífico, conectando con los mercados del oeste de Estados Unidos, principalmente hacia California, y el otro en el golfo de México, comunicado con Texas para el traslado de la droga al noroeste de Estados Unidos. En los noventa surgió también un tercer cartel en el centro del país, el de Juárez, que dirigía sus productos hacia la región de los grandes lagos. En esa década ingresó la cocaína colombiana y alteró profundamente las estructuras criminales mexicanas.

A inicios del siglo XXI el comercio de cocaína a través de México se incrementó y los carteles comenzaron a enfrentarse por el producto y sus cuantiosas ganancias. Los grandes carteles del Golfo y Pacífico se fragmentaron. En el golfo, los Zetas se independizaron, y en el Pacífico la agrupación se dividió entre aquellos seguidores de Joaquín Guzmán Loera, *el Chapo*, y la familia Beltrán Leyva. También se consolidó el cartel de Tijuana, para controlar la exportación hacia California. En Michoacán apareció uno nuevo, la Familia, conocido por ser el más sanguinario (por la modalidad de las ejecuciones de sus rivales, a los que les cercenaban las cabezas, y por los crueles métodos de tortura), y éste se enfrentó a muerte con los Zetas para desplazarlos de la región Pacífico sur (Carrasco y Castellanos, 2009: 112). Todo esto atomizó a las organizaciones y empezó una guerra sin cuartel entre ellas, extremadamente violenta. Un elemento fundamental es cómo las agrupaciones criminales mexicanas sustituyeron a las colombianas a fines de los años noventa, como las introductoras de la cocaína a Estados Unidos (Bagley, 2009: 25). Hay interpretaciones que sostienen que éste es un fenómeno nuevo de "insurgencia criminal" (Jullivan y Elkus, 2010). En 2010, una de las claves para entender los balances de poder entre los carteles son las alianzas que cada uno tiene con las distintas agrupaciones en Colombia, como se observa en la tabla 4.

Además de las alianzas entre carteles mexicanos y colombianos, otro factor clave en la nueva geopolítica del narco son las rutas para

Tabla 3. Elementos de todos los cuerpos policiales de México (enero 2009)

Corporación policiaca	Elementos
Secretaría de Seguridad Pública (Federal)	32.357
Procuraduría General de la República (Federal)	4.298
Policía Estatal Preventiva	198.897
Policía Ministerial Estatal	26.495
Policía Municipal Preventiva	160.967

Fuente: periódico *Reforma*, 22 de enero, 2009, p. 6.

el transporte de drogas y otros productos ilegales por el corredor de Centroamérica, tal como lo muestra la tabla 5. Esto resulta importante no sólo por lo que se refiere al tráfico ilegal de mercancías e incluso de personas, sino porque significa puntos críticos para las fuerzas de seguridad del istmo centroamericano en lo que se puede denominar la nueva geografía de la violencia relacionada con el narcotráfico.

En México, durante el gobierno del presidente Felipe Calderón (diciembre de 2006-julio 2010) esta guerra entre carteles registra 28 mil muertos[15]. Según el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, la violencia y su incremento exponencial se debe a dos factores: primero, a la *desmonopolización* y competencia entre ellos, ya que de dos carteles existentes en 2000 se pasó a seis en 2010, lo que ha provocado enfrentamientos por los desembarcos de la cocaína colombiana en costas del Pacífico principalmente, por las rutas por carreteras de acceso para trasladar los narcóticos a la frontera con Estados Unidos, y por el control de las bodegas y las ganancias que producen en Estados Unidos, violencia alimentada por el flujo de armas de ese país hacia México. Todo esto, también en un contexto de ampliación del consumo en México. El segundo elemento es la estrategia de contención del fenómeno por parte del gobierno, que decide emplear a fondo a las fuerzas armadas (antes eran sólo un elemento de apoyo), recibir cooperación in-

Tabla 4. Alianzas de narcotraficantes mexicanos y colombianos, 2010

Cartel mexicano	Cartel colombiano y frentes de las Farc	Área de influencia
Sinaloa-Federación	Los Paisas, los Urabeños, los Rastrojos, frentes 48, 27, 10 y 16. En México con la Familia Michoacana.	México, Estados Unidos (80 ciudades), Guatemala (Pacífico), Belice, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay.
Golfo-Zetas	Erpac, los Paisas, los Urabeños, los Rastrojos, frentes 48, 27, 10 y 16. En México con los carteles de Tijuana, de Juárez y los Beltrán Leyva.	México, Estados Unidos (43 ciudades), Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Venezuela, Brasil, Uruguay, Argentina, Italia, España.
Tijuana	Erpac, los Paisas, los Urabeños, los Rastrojos, frentes 48, 27, 10 y 16. En México con los carteles del Golfo-Zetas, de Juárez y los Beltrán Leyva.	México, Estados Unidos (17 ciudades), Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Colombia.
Juárez	Erpac, los Rastrojos, frentes 27, 10 y 16. En México con los carteles del Golfo-Zetas, de Tijuana y los Beltrán Leyva.	México, Estados Unidos (El Paso), Colombia, Argentina.
La Familia	Sólo en México con el cartel de Sinaloa-Federación.	México y Estados Unidos (Chicago).
Beltrán Leyva	Frentes 27, 10 y 16. En México con los carteles del Golfo-Zetas, de Juárez y Tijuana.	México, Estados Unidos (36 ciudades), Guatemala, Colombia.

Fuente: *Americas Quarterly*, Spring 2010: 77.

Tabla 5. Países utilizados para el tráfico de drogas por carteles mexicanos, de Colombia hacia Estados Unidos

Cartel mexicano	Países de Centroamérica
Sinaloa-Federación	Panamá, Nicaragua, Guatemala
Golfo	Honduras, Guatemala
Juárez	Diversos países de Centroamérica
Tijuana	Ecuador, Nicaragua
Beltrán Leyva	Venezuela, diversos países de Centroamérica

Fuente: *Americas Quarterly*, Spring 2010: 77.

ternacional y comenzar un profundo proceso de reestructuración y profesionalización de las policías y el sistema de justicia[16]. De igual forma, en México se debate sobre si la estrategia se da en el contexto de la *guerra a las drogas*, tal como se ha asumido en Estados Unidos desde hace 30 años, o es un esfuerzo del gobierno para mejorar las condiciones de seguridad pública[17]. En la primera mitad del gobierno del presidente Calderón se acuñó el término "guerra a las drogas", mientras que el presidente habla ahora de la lucha por la seguridad pública, tratando de transmitir el mensaje de que el objetivo del gobierno es la protección de la población frente a la violencia[18].

5. Ciudad Juárez, el test para el Estado mexicano

Ciudad Juárez y el estado de Chihuahua se han convertido en el termómetro de la violencia en México. Tan sólo en los primeros siete meses de 2010 en el país se registraron 6.773 ejecuciones por parte de los grupos vinculados al narcotráfico, correspondiéndole al estado de Chihuahua 1.774[19]. La prensa internacional, al hacer numerosos reportajes sobre Juárez, traslada al mundo la imagen de que "todo México es Ciudad Juárez". Ello ha contribuido incluso a subir la calificación riesgo-país, con los impactos consecuentes sobre la inversión extranjera. Los mexicanos, al ver todos los días en la televisión, al escuchar en la radio y al leer en los diarios sobre ejecutados, decapitados y cuerpos disueltos en ácido, también se asombran y atribuyen al gobierno la incapacidad para controlar al país y, en especial, al narcotráfico.

La violencia y los homicidios se han convertido, sorprendentemente, en indicadores de gobernabilidad y eficiencia gubernamental. Este es el verdadero motivo por el cual el presidente Felipe Calderón, también de forma inusitada, ha reconocido la incapacidad de las propias fuerzas del Estado mexicano para combatir solas a los grandes carteles del narcotráfico, y solicitó la ayuda de Estados Unidos, a través de la Iniciativa Mérida. En ese país, por lógica elemental, los servicios de inteligencia conocen mucho del narcotráfico en México, pues a sus territorios en California, Arizona, Nuevo México y Texas ingresan las drogas, que se distribuyen a todos los estados e, incluso, a Canadá. En Estados Unidos también se lavan y legalizan cantidades considerables de las ganancias, y las armas usadas por los sicarios se adquieren en sus armerías y ferias de armas, protegidas por su constitución y por las leyes de derecho a la autodefensa, que facilitan que cualquier ciudadano pueda comprarlas y poseerlas.

El debate en México acerca de la seguridad nacional se plantea así: ¿se gana o se pierde la guerra contra el narcotráfico? Sostener que México es un *Estado fallido*, o que está en esa dirección es una falacia. Sin embargo, hay ciudades e incluso estados del país donde esa hipótesis sí se podría sustentar. Es el caso del estado de Chihuahua (frontera con Texas), particularmente Ciudad Juárez. A fines de 2009, en una sorpresiva petición, un grupo de empresarios de esa ciudad hizo un llamado a las Naciones Unidas para que enviara Cascos Azules, por el incremento de la violencia, en particular las ejecuciones, argumentando que por ella ya se habían trasladado a El Paso, Texas, seis mil negocios:

> Estamos pidiendo que se forme un grupo que pida a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos su intervención, así como de un grupo de las fuerzas de paz de la ONU que frenen esta incontrolable situación de violencia. Ciudad Juárez no ha recibido ningún tipo de atención de parte de las autoridades, por lo que está considerada (*sic*) la ciudad más violenta del mundo, con los índices más altos en cuanto a muertes se refiere, porque ya tener un índice de más de 10 muertos por día ya es considerado una zona de guerra[20].

Esta declaración da testimonio de los cuestionamientos al Estado mexicano y a su capacidad para otorgar seguridad a la población de Juárez, y de que la lucha entre los carteles del narcotráfico está fuera de control. Para el gobierno federal dicha declaración se debió a la desesperación de los juarenses. Otra expresión de angustia ciudadana es la que hizo el presi-

dente del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal de Juárez, al señalar a la ciudad como una de las más peligrosas de América Latina:

> En Juárez el homicidio creció en un tiempo muy corto como jamás se había visto en alguna parte de México y muy rara vez en el mundo, entre 2007 y 2009 aumentó en más de 800%. En Juárez en 2009 se registraron 191 homicidios por cada 100 mil habitantes, debajo de Juárez está San Pedro Sula, con 119 homicidios y San Salvador, con 95[21].

Cuando el presidente Calderón llegó al poder, Chihuahua era un estado adonde la violencia entre los carteles del narcotráfico no había arribado. En diciembre de 2006 sólo se registró un ejecutado; en diciembre de 2007, once; en diciembre de 2008, 173; y en diciembre de 2009, 231. En términos de la violencia en todo el estado, en 2007 hubo 148 ejecutados; en 2008, 1.652; y en 2009, 2.082. Por ello, la comparación es obligada con las ciudades colombianas asoladas por la guerra entre los carteles de Medellín y Cali en los años noventa, donde se superaron las tasas de más de 100 homicidios por cada 100 mil habitantes.

En el caso de Juárez, la estrategia del gobierno de Felipe Calderón para tratar de controlar la situación no ha logrado sus propósitos. Los despliegues de fuerzas federales policiacas y militares continúan en ascenso y la violencia no disminuye. En 2007 se llevaron a Juárez 5.500 militares. A mediados de 2009 la cantidad aumentó a 6.000. Sin embargo, pese a esta militarización la violencia no ha disminuido. Por ello se podría sostener que la presencia de fuerzas militares deriva en una dinámica perversa, en la cual el despliegue de la fuerza del Estado provoca un efecto simétrico, aumentando los homicidios[22]. En Ciudad Juárez, por el despliegue de esta estrategia de contención, las fuerzas armadas y policiacas cometen actos contra la población civil de forma no voluntaria, que se consideran violaciones a los derechos humanos. Por ello, el gobierno municipal, presionado por la población, se vio obligado a abrir una oficina de denuncias por violaciones de derechos por parte de las fuerzas armadas y de policía[23].

Los habitantes de Ciudad Juárez viven dos guerras: la primera es la que se da entre los carteles del Pacífico, del Golfo, de los Zetas y las reminiscencias del cartel de Juárez; y la segunda es la ofensiva militar emprendida por el gobierno federal contra los carteles. El 31 de enero de 2010 esta situación se agravó cuando un comando armado de sicarios irrumpió con gran violencia en una fiesta familiar y asesinó a quince jóvenes. En un inicio, el presidente Calderón y el ministro de Gobernación insinuaron que se trataba de un pleito entre pandilleros, lo que provocó el enojo de la comunidad. El gobierno debió rectificar y en respuesta a esta situación límite inició la implementación de una "estrategia integral".

Ciudad Juárez es el epicentro de la violencia provocada por el narcotráfico en México. El primer efecto negativo es la huída de los sectores de ingresos medios, reduciéndose la población de 1,3 millones a un millón de habitantes, por el traslado de más de 100 mil familias a lugares seguros, como El Paso, Texas. Igualmente, en los últimos tres años más de 5.000 negocios han cerrado sus puertas. En síntesis, 25% de las viviendas han quedado abandonadas y 30% de los comercios han cerrado[24].

Los carteles del narcotráfico ejecutan a sus rivales para controlar las rutas de transporte, los embarques y las bodegas donde se resguarda la cocaína procedente de Colombia, así como la marihuana y la heroína producidas en Sinaloa, Guerrero y Michoacán. A lo que se añade el comercio ilegal de nuevas drogas como las anfetaminas, cuyos precursores químicos se fabrican en China y Estados Unidos. La exportación de las drogas a El Paso, y de ahí su transporte hacia el centro (Chicago) y este de Estados Unidos, es lo que provoca la ola de violencia. Así, en Ciudad Juárez se acumularon gran cantidad de rezagos por las carencias de las políticas de los gobiernos federal y estatal (González Herrera, 2009: 169).

5. Reflexiones finales

La declaración de guerra a los carteles hecha por el presidente Calderón en diciembre de 2006, el incremento de las ejecuciones, el crecimiento exponencial de la asistencia de Estados Unidos, el aumento de la presencia de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico y en la seguridad pública en ciudades de alto riesgo, la conversión de Ciudad Juárez en la ciudad más peligrosa del mundo, el aumento en el consumo de cocaína y las apreciaciones acerca de que México se podría convertir en un Estado fallido, permiten afirmar, por un lado, que el Estado mexicano podría estar perdiendo la guerra contra el narcotráfico y que, por ende, la estrategia se debe cambiar radicalmente (Aguilar y Castañeda, 2009). El cambio de estrategia, según los críticos, debe reorientarse hacia modalidades de *legalización* de las drogas. Otra interpretación sugiere, por su parte, que el gobierno está llevando a cabo una estrategia de victoria, debido a que tiene fortalezas que apenas comienzan a articularse, y que rendirán frutos en favor del gobierno a mediano plazo[25].

Muchos conflictos asimétricos, irregulares o de baja intensidad, se clasificaron y analizaron en situación de "empate estratégico", donde no se puede afirmar que la guerra se gana o se pierde. En el enfrentamiento (o guerra según los gobiernos mexicano y estadounidense) que se da entre las fuerzas gubernamentales mexicanas y los carteles, el impacto social (la violencia) perjudica al gobierno al dar la imagen de pérdida del llamado "monopolio legítimo de la fuerza" y el obligado control territorial que todo Estado debe ejercer. La percepción de *Estado en dirección al fracaso* se da cuando se emplean indicadores que dan a entender que lo que sucede en Juárez es reflejo de todo el país, o tomando en cuenta sólo el número de muertos que provoca la guerra entre los carteles.

Es difícil afirmar categóricamente que el gobierno está ganando la guerra, pero afirmar que la estrategia gubernamental ya fracasó es una hipótesis que no se sostiene. Por ello, se observa un "empate estratégico" que se balanceará hacia una u otra dirección, según tengan éxito las grandes campañas militares del gobierno y la estrategia de reestructuración de todas las instituciones de seguridad nacional, o bien, si los carteles, en sus reorganizaciones y en los enfrentamientos entre ellos, logran superar las adversidades e imponerse. Ante esta probabilidad de un desempate catastrófico a favor de los carteles, Juárez se exportaría como "modelo" al resto de México.

Otro elemento que se debe tomar en cuenta es que la teoría de la guerra señala que se gana aquella que conquista las "mentes y los corazones" de la población. La percepción ciudadana en México, derivada de una lectura unidimensional de las cifras de homicidios causados por el crimen organizado, ha llevado a hablar del fracaso del gobierno. La implementación de la llamada estrategia integral, por ejemplo en Juárez en febrero de 2010, además de mostrar eficacia e indicadores de éxito, debe transmitir la idea a los juarenses de que los gobiernos federal, estatal y municipal sí van a poder recapturar su ciudad de las manos de los carteles. También en el ámbito nacional, el gobierno de Felipe Calderón debe ganar la guerra en ese frente, lo que no es fácil en las condiciones actuales.

Así, las organizaciones criminales aprovechan en su propio beneficio las debilidades que tienen las estructuras de seguridad nacional. Uno de los elementos más notables a favor del narcotráfico es la falta de cooperación y de coherencia entre las estructuras policíacas, militares y de administración de justicia. Este es uno de los elementos empleados por los críticos del gobierno, al señalar que la principal vulnerabilidad del Estado mexicano es la estructura constitucional y legal (sobre todo la división de los poderes federal, estatal y municipal). Por ello, se han implementado dos estrategias para tratar de transformar las capacidades del gobierno federal: primera, reformas a los subsistemas de seguridad nacional, defensa, inteligencia, justicia y policías, así como en los ámbitos estatales y municipales. Segunda, trascender la asistencia de Estados Unidos a través de la Iniciativa Méri-

da y generar estructuras cada vez más formales de cooperación en seguridad, lo cual podría significar el paso previo a la institucionalización de la interdependencia en la materia. Hasta el momento, esta asistencia se dedica a apuntalar estas reformas estructurales y a dotar de tecnologías que son inaccesibles en los mercados.

La principal preocupación en el ámbito de la seguridad nacional es el peligro de que el aumento del poder de las organizaciones criminales y sus efectos en la economía y el sistema político detengan el proceso de transición a la democracia o, peor aún, lleven al Estado a sostenerse en parte en poderes fácticos clandestinos, que desarrollan actividades ilegales. Entre los riesgos está la posible irradiación de la corrupción para facilitar a las organizaciones criminales el desarrollo de sus actividades, lo que podría afectar también los derechos humanos de la población (Varios autores, 2009). La democracia mexicana es joven y en 2010 la amenaza más grave es el atentado contra los principios democráticos de convivencia provocado por el crimen organizado (Flórez Pérez, 2009).

Bibliografía

Aguilar, Rubén y Jorge G. Castañeda (2009). *El Narco: la guerra fallida*, Santillana, México.

Amnistía Internacional (2010). "Migrantes en movimiento en México". Amnistía Internacional, México.

Armijo, Natalia (2009). "Vulnerabilidades de seguridad en la relación México-Centroamérica". En Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México (www.seguridadcondemocracia.org).

Astorga, Luis (2005). *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*, Plaza & Janés, México.

Bagley, Bruce (2009). "La conexión Colombia-México-Estados Unidos". En Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México (www.seguridadcondemocracia.org).

Carrasco, Jorge y Francisco Castellanos (2009). "Michoacán: la pesadilla de Calderón". En Rafael Rodríguez Castañeda (coordinador), *La geografía del narcotráfico, región por región, estado por estado, ciudad por ciudad…*, Planeta, México.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2009). "Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes", México, junio.

———. (2008). *Segundo informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país*, junio. http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2infSegPublica08/2informeSeguridad08.htm

Flores Pérez, Carlos Antonio (2009). *El estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, Ciesas, México.

González Herrera, Carlos (2009). "Chihuahua 2008, testimonio desde Juárez". En Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México (www.seguridadcondemocracia.org).

Government Accountability Office (2010). "Merida Initiative. The United States has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures". Report to Congressional Requesters, Washington, July.

Jullivan, John P. y Adam Elkus (2010). "Cartel vs. Cartel: Mexico´s Criminal Insurgency", en www.smallwarsjournal.com (consulta 30 de junio de 2010).

McCaffrey, Barry R. (2009). "El desafío mexicano: corrupción, crímenes y drogas". En Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México (www.seguridadcondemocracia.org).

Ribando Seelke, Clare, Liana Sun Wyler y June S. Beittel (2010). "Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs". Congressional Research Service, Washington, April.

Varios autores (2009). *La corrupción y los derechos humanos: estableciendo el vínculo*, Escuela de Graduados en Administración Pública, Tecnológico de Monterrey, México.

Villalobos, Joaquín (2010). "Doce mitos de la guerra al narco", *Nexos*, enero.

Notas

1 "Instaura operativo México seguro", *El Universal*, 12 de junio, 2005, http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=126036&tabla=nacion

2 José Luis Ruiz, "'Radicalizarán' el operativo México Seguro", *El Universal*, 2 de agosto, 2003. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=297066&tabla=notas

3 Pablo Ordaz, "El crimen organizado estaba tocando las puertas del Estado", entrevista a Eduardo Medina Mora, procurador general de la República, *El País,* 23 de noviembre, 2008. http://www.elpais.com/articulo/internacional/crimen/organizado/estaba/tocando/puertas/Estado/elpepuint/20081123elpepiint_6/Tes

4 Jorge Zepeda Patterson, "El crimen es la mayor amenaza a los derechos humanos", entrevista a Felipe Calderón, *El Universal*, 27 de febrero, 2009. http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166067.html

5 Public Law 110-252, June 30th, 2008; Public Law 111-8, March 11th, 2009; Public Law 111-32, June 24th, 2009; Public Law 111-117, December 16th, 2009.

6 En junio de 2009, el Congreso de Estados Unidos aprobó fondos suplementarios, por lo cual se entregarán a la Armada de México tres aviones Casa 235 y un mayor número de helicópteros Bell 412, *Reforma*, México, 17 de junio de 2009.

7 "Common Enemy Common Struggle: Progress in U.S.-Mexican Efforts to Defeat Organized Crime and Drug Trafficking". A Report to the Members of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 18 de mayo, 2010, pp. 20-23.

8 Ibidem.

9 Public Law 110-252, op. cit., p. 2339-2340.

10 Declaración Conjunta sobre Cooperación Bilateral contra la Delincuencia Organizada Transnacional, segunda Reunión del Grupo de Alto Nivel, 23 de marzo, 2010. http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/segunda-reunion-grupo-alto-nivel_2010-03-23.pdf

11 "Crea Sedena Dirección General de Derechos Humanos", *El Universal*, 1 de enero, 2008. http://www.eluniversal.com.mx/notas/471275.html

12 Marcela Turati, "La CNDH, en el filo de la complicidad", *Proceso*, 11 de mayo, 2010. http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/79235

13 "México. Merida initiative Report", Responding to the Requirements of Section1406 of the Supplemental Appropriations Act, 2008 (P.L. 110-252) and Section 7045 of the Department of State, Foreign Operations, and Related program Appropriations Act, 2009 (Div. H., P.L. 111-8), p. 3.

14 Francisco Gómez, "Revela Sedena informes sobre derechos humanos", *Vanguardia*, 28 de julio, 2010. http://www.vanguardia.com.mx/revelasedenainformessobrederechoshumanos-525019.html

15 Jorge Ramos Pérez, "Cisen: 28 mil muertos por guerra al narco", *El Universal,* 3 de agosto, 2010.

16 Análisis y exposición del director del Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional, Guillermo Valdés, en el diálogo por la "Seguridad, Evaluación y seguimiento", Presidencia de la República, México, 3 de agosto de 2010.

17 Cabe señalar que la administración de Barack Obama ha intentado cambiar el discurso de *guerra a las drogas*, otorgando mayor peso a la prevención.

18 Felipe Calderón "La lucha por la seguridad pública", 2010-06-13, Comunicado de la presidencia. www.presidencia.gob.mx/?DNA=85&Contenido=57618

19 Contabilidad del diario *Reforma*, México, 4 de agosto de 2010, p. 1.

20 *Reforma*, 11 de noviembre de 2009. En particular este llamado fue hecho por la presidenta de la Asociación de Maquiladoras de Exportación y el líder local de la Cámara Nacional de Comercio.

21 "Juárez, la más violenta del mundo", *Reforma*, 11 de enero de 2010.

22 *Excelsior*, 15 de enero de 2010.

23 *Excelsior*, 16 de enero de 2010.

24 *Milenio*, 16 de febrero de 2010.

25 Entre los que sostienen que el gobierno está implementando una estrategia exitosa están: McCaffrey, 2009: 132; el embajador de Estados Unidos, Carlos Pascual, "Estados Unidos está totalmente comprometido con el combate al narcotráfico", *Reforma*, 4 de septiembre de 2009; y Villalobos, 2010.

Paraguay, un escenario confuso y cambiante

Diego Abente Brun

1. Seguridad y gobernabilidad democrática

La problemática de seguridad en Paraguay adquirió un cariz diferente a partir de mediados de 2009. La agenda pública, que desde la caída de la dictadura del general Alfredo Stroessner (1954-1989) había estado centrada en la construcción de un Estado de derecho, sufrió considerables cambios como resultado de la emergencia de un desafío de insurrección armada.

Irónicamente, el desafío –planteado por la emergencia de un autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP)– se plantea en contra del gobierno que acabó con 61 años de hegemonía unipartidaria colorada y en el cual, además, las principales fuerzas de izquierda ocupan un lugar prominente, a pesar de su reducida presencia en los cuerpos colegiados de elección popular.

Lo sorprendente del caso termina allí. El resto es la crónica de un suceso anunciado. En primer lugar, el área de operaciones del EPP, el norte del país, ha sido una zona abandonada durante décadas por el Estado. Primero, fue el general Stroessner quien no encontró mejor idea que "castigar" al norte, y especialmente al departamento de Concepción, porque su guarnición militar fue la primera en sublevarse en 1947 contra el gobierno colorado del general Higinio Morínigo.

Luego de la transición a la democracia vinieron dos décadas de abandono. Como señalábamos en el informe del año pasado:

> Existen vastos espacios del territorio nacional en los que el Estado está simplemente ausente, especialmente en los departamentos de San Pedro, Concepción y Amambay. En dichas zonas las plantaciones de marihuana ocupan aproximadamente 20.000 hectáreas. […] Traficantes de drogas, traficantes de armas, contrabandistas, y delincuentes de todo tipo –paraguayos y brasileros—ejercen un control *de facto* de vastos territorios.

Fue precisamente en esta suerte de tierra de nadie donde el EPP se organizó y afianzó, y en donde ha operado.

Segundo, el EPP ha tenido un periodo de germinación y desarrollo de más de una década, durante la cual creció y se fortaleció sin que el Estado hiciera nada al respecto. En efecto, los antecedentes del surgimiento de este grupo se

remontan al 15 de diciembre de 1997, cuando llevó a cabo un frustrado asalto a una sucursal del Banco Nacional de Fomento del pueblo de Chore, en el departamento de San Pedro.

Con posterioridad, en noviembre de 2001, el secuestro de Edith Bordón de Debernardi –hija política de un prominente exponente de la dictadura stronista, considerado uno de los hombres más ricos del país– se atribuyó también a dicho grupo, aun cuando a la sazón se lo consideraba un desprendimiento militarizado del Partido Patria Libre. Ese secuestro terminó bochornosamente cuando, según observadores calificados, dos integrantes del grupo fueron identificados, ubicados y secuestrados por una fuerza parapolicial que pretendía quedarse con parte del rescate. Una filtración permitió que la prensa se enterara de su paradero con lo que el entuerto se reveló. Ambos fueron procesados por la justicia –e incluso uno se presentó como candidato a diputado en las elecciones de 2003– pero los dos terminaron huyendo al Brasil, que les otorgó el estatus de perseguidos políticos.

En dicha época este sector, que después conformaría el EPP, se encontraba también infiltrado en las aéreas periféricas de Asunción, especialmente en asentamientos levantados en terrenos tomados por grupos de pobladores. El más conocido de ellos se denominaba Marquetalia, nombre que denotaba la afinidad de este grupo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc).

En septiembre de 2004, el EPP secuestró a la hija del ex presidente Raúl Cubas (1998-1999), quien fue asesinada en cautiverio. En abril de 2006, el grupo asaltó y quemó la sede de la comisaría policial de Huguá Ñandú, y en marzo de 2008 hizo lo mismo con la maquinaria de una estancia ubicada en la localidad de Kurusú de Hierro, dejando mensajes y panfletos de propaganda. El 31 de julio de 2008 secuestró al ganadero Luis Lindstrom, quien fue liberado 44 días más tarde, previo el pago de un rescate.

A fines de 2008, el grupo, ahora ya autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo, asaltó un pequeño puesto militar en la localidad de Tacuarí, departamento de San Pedro[1]. En respuesta, el gobierno decidió hacer una operación conjunta entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en la zona. Para tal efecto dispuso el despliegue del Destacamento Conjunto de Empleo Inmediato (DCEI), una fuerza de elite, y del Servicio de Inteligencia del Ejército. La operación fue muy exitosa: centenares de hectáreas de marihuana fueron destruidas, numerosos delincuentes detenidos y la calma volvió a la zona[2].

En abril de 2009 el grupo se atribuyó un fallido atentado con explosivos en el Palacio de Justicia, y el 16 de octubre del mismo año consumó el secuestro del ganadero Fidel Zavala. Esta fue la gota que colmó el vaso. La existencia del EPP –negada por muchos, ignorada por otros, minimizada por los más– finalmente se convertía en el hecho político por excelencia y su erradicación en la prioridad de seguridad pública.

Como se desprende del recuento de sus acciones[3], el EPP actuó impunemente durante casi trece años, a la vista y paciencia de, al menos, tres gobiernos, el final del de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998), el de Raúl Cubas (1998-1999), el de Luis Ángel González Macchi (1999-2003), y el de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008). Sin embargo, el gobierno de Fernando Lugo (2008-) es el que debe enfrentar el desafío de combatirlo.

El secuestro de Zavala fue una suerte de saga de ribetes dramáticos. El ganadero fue capturado el 15 de octubre de 2009 en su propia estancia, Mabel, en la localidad de Huguá Ñandú, departamento de Concepción. Al día siguiente, efectivos policiales encontraron su camioneta y dos de ellos fueron heridos al explotar una bomba "caza bobos", al abrir las puertas del vehículo. Uno de ellos permanece aún en estado vegetativo.

A pesar de que el gobierno no interfirió en las negociaciones de los familiares del secuestrado, las Fuerzas de Operaciones Especiales de la Policía (Fope) adelantaron un operativo denominado primero Triángulo y luego Sombra,

con el envío de 300 efectivos a las zonas de Huguá Ñandú, Puentesiño y Paso Barreto, departamento de Concepción y área de operaciones del EPP.

El 15 de diciembre de 2009 el Senado aprobó una ley mediante la que se congelaban los bienes de las víctimas de secuestro y sus familiares. La intención aparente era hacer presión para que los secuestradores finiquitaran las negociaciones con la familia del secuestrado antes de que la Cámara de Diputados aprobara el texto del Senado y lo enviara al poder ejecutivo para su promulgación.

El 11 de enero, la familia Zavala comenzó a entregar carne en poblaciones con carencias, de distintas partes del país, con la consigna de que era "gentileza del EPP". Finalmente, el 17 de enero de 2010 Fidel Zavala fue liberado[4].

Las operaciones policiales lanzadas por el gobierno para ubicar a los secuestradores luego del desenlace del secuestro de Zavala no fueron exitosas. Por el contrario, el EPP dio nuevos signos de actividad. En abril, uno de sus presuntos líderes se enfrentó a tiros con la policía en el Chaco, huyó, y pese a una intensa búsqueda no pudo ser ubicado. El 21 de abril un grupo del EPP asesinó a tres trabajadores de una estancia y a un suboficial de la policía. Este hecho conmocionó al país y llevó al poder ejecutivo a solicitar al Congreso la declaración del estado de emergencia en cinco departamentos: Concepción, San Pedro y Amambay en la región oriental, y Alto Paraguay y Presidente Hayes en el vecino Chaco, al occidente del río Paraguay.

El estado de excepción previsto por la Constitución permite la utilización de las Fuerzas Armadas en tareas de orden público y la abreviación de los trámites legales para la detención de personas. El Ejecutivo solicitó la aplicación del mismo por 60 días, pero el Congreso lo aprobó por sólo 30.

A pesar del amplio despliegue de fuerzas –en total 1.352 efectivos militares y 2.181 efectivos policiales[5]– los roces y malentendidos constantes entre las Fuerzas Armadas y la Policía, y la falta de información de inteligencia de calidad conspiraron en contra del logro de resultados visibles. Por el contrario, el hecho resaltante fue un absurdo enfrentamiento, el 9 de mayo, entre un contingente de 300 militares fuertemente armados y una veintena de efectivos de la subcomisaría policial de Huguá Ñandú. Los militares se disponían a intervenir en una fiesta de cumpleaños en una casa ubicada a unos 150 metros de la sede policial, en donde creían se encontraba una alta dirigente del EPP y, alegando ser objeto de disparos por parte de los policías, tomaron la comisaría por asalto y redujeron a los efectivos.

La alta dirigente del EPP, que según los militares se encontraría en el cumpleaños, nunca apareció. Los policías denunciaron ser objeto de un ataque militar brutal sin provocación alguna. El presidente Lugo visitó la comisaría al día siguiente y pidió excusas, pero los militares se mantuvieron en su versión. A medida que pasaron los días, el episodio se hizo más confuso y a la fecha no se conoce con precisión qué fue exactamente lo que sucedió. Así expiró el plazo del estado de excepción.

En síntesis, los logros del gobierno en su lucha contra el EPP han sido exiguos. Se trata de un desafío difícil, pues es una guerrilla rural por su área de operaciones, pero que opera, sin embargo, con la lógica de una guerrilla urbana. Es de destacar, no obstante, que por primera vez desde su surgimiento el Estado ha respondido con firmeza y voluntad política. Es de suponer también que con el correr del tiempo y con la experiencia que se ha ido acumulando y una mejor coordinación, se podrá restablecer la plena vigencia del Estado de derecho.

2. Posición geopolítica y en la seguridad regional

Las acciones del EPP en el último año generaron cierto nivel de preocupación en los países

y gobiernos vecinos, especialmente en Brasil. El potencial desestabilizador para ese país no se reduce al impacto sobre la situación política paraguaya, puesto que una de las víctimas favoritas del EPP son los empresarios agrícolas *brasiguayos* embarcados en la explotación extensiva de la soja.

Así, el ex presidente José Sarney publicó una columna en la *Folha de Sao Paulo* titulada "No a la colombianización", alertando acerca del peligro del surgimiento de una situación caracterizada por la alianza entre guerrillas y narcotraficantes. Las autoridades del gobierno fueron más comedidas: Marco Aurelio García, asesor para Asuntos Internacionales del presidente Lula, minimizó la amenaza como un problema reducido a una veintena de guerrilleros. No obstante, el presidente Lugo obtuvo el respaldo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en su última reunión en Buenos Aires, a principios de mayo de 2010[6].

Las repercusiones locales fueron significativas. Primero, la conexión evidente entre el EPP y las Farc ha fortalecido el vínculo con Colombia. En los numerosos allanamientos realizados por la Policía se han encontrado evidencias incontrovertibles de que los paraguayos fueron entrenados por las Farc en Colombia. Además, correos electrónicos encontrados en las computadoras de *Raúl Reyes*, el jefe de las Farc muerto por el Ejército colombiano en la frontera ecuatoriana con Colombia, apuntan a que dichos vínculos se remontan, por lo menos, al secuestro de Edith Bordón de Debernardi, en 2002, en el cual elementos de esa guerrilla colombiana participaron como asesores y negociadores.

Como resultado, los vínculos con el gobierno colombiano se estrecharon. El entonces canciller, Jaime Bermúdez, visitó Paraguay para profundizar la cooperación, y la policía colombiana asesoró a la paraguaya en el caso del secuestro de Zavala y en el entrenamiento de más de 400 efectivos policiales. Además, el gobierno paraguayo adquirió 450 fusiles ametralladoras Galil ensamblados en Colombia y 200 fusiles ametralladoras M-4, de procedencia estadounidense, para el cuerpo de elite policial. Además, la Policía adquirió tres helicópteros ligeros fabricados en España, que cuentan con una sofisticada tecnología para operaciones tanto urbanas como rurales[7].

Un liderazgo efectivo y honesto en el Ministerio del Interior hizo posible una transformación significativa de la Policía Nacional. Por cierto, hay mucho camino por recorrer, pero son evidentes los progresos en el saneamiento de la institución, en su profesionalización y en su modernización en términos de equipamiento. Al mismo tiempo, el fortalecimiento de la Policía Nacional tuvo repercusiones importantes: por un lado, la Policía comenzó a mejorar su desempeño y autoestima; por otro, sin embargo, en las Fuerzas Armadas se expresa en voz baja el descontento ante lo que se percibe como una política de privilegiar a la Policía e ignorarlas a ellas.

En el Ministerio de Defensa no se ha observado un proceso análogo en mucho tiempo. No es de sorprender por tanto el estado de confusión y, en algunos casos, de desmoralización de las fuerzas militares. A esta falta de liderazgo y visión se suman descontentos muy básicos. Mientras el gobierno asigna recursos para el equipamiento de la Policía, las Fuerzas Armadas continúan con equipos obsoletos. Por ejemplo, el presupuesto del Ministerio del Interior –95% del cual es para la Policía– aumentó de 87 millones de dólares en septiembre de 2007 a 123 millones de dólares en septiembre de 2009, un incremento de 41%. En contraste, el presupuesto del Ministerio de Defensa para el mismo periodo aumentó de 63 a 81 millones de dólares, 28%[8]. Si el hecho de que el presupuesto de seguridad sea mayor que el de defensa de por sí ya genera tensión, el aumento significativo del primero frente al lento crecimiento del segundo sólo ha servido para agudizar las desavenencias. Todos estos hechos, sumados a la desconfianza y hasta rivalidad tradicionales entre ambas instituciones, explican en gran parte los constantes problemas de coordinación durante el estado de excepción y el lamentable desenlace de la operación en Huguá Ñandú.

Las Fuerzas Armadas se debatieron también en una serie de problemas internos. A principios de noviembre de 2009 el presidente removió y reemplazó al primer escalón de la jerarquía castrense. Los cambios se hicieron en medio de rumores de golpe de Estado, aun cuando lo más probable es que estos sólo se deban a rivalidades personales o de promoción[9].

Por otra parte, en los sectores más izquierdistas del gobierno produjo escozor la notoria y exitosa cooperación colombiana, especialmente con la Policía Nacional. En realidad, los detalles de dicha cooperación sólo se conocen en términos muy generales, aun cuando fuentes informadas señalan que el asesoramiento/entrenamiento es sustancial y efectivo. Luego, cuando la prensa comentó que instructores colombianos se encontraban realizando estas tareas de asesoramiento a la Policía Nacional en la lucha contra el EPP y vinculó una conferencia dictada por el agregado militar de Colombia, coronel Jorge H. Jeréz Cuéllar, en un edificio militar aledaño a la sede del Ministerio de Defensa, con una cooperación similar con las Fuerzas Armadas, el ministro de Defensa, general (retirado) Luis Bareiro Spaini, emitió, el 19 de febrero, un comunicado desmintiéndolo[10]. La curiosa nota, luego de reiterar en cuatro puntos que Paraguay no ha tenido, no tiene ni tendrá asesores extranjeros que pretendan dictar normas, terminaba proclamando que "los pilares fundamentales de la política de seguridad y defensa de la nación paraguaya" eran el "espíritu y los principios de confianza mutua […] del Unasur y del Consejo de Defensa Suramericano".

La contradicción del comunicado sólo sirvió para poner en evidencia que las debilidades de las Fuerzas Armadas no son solamente de equipamiento, sino también de doctrina. Así, mientras en los primeros párrafos se reiteraba el carácter independiente de las Fuerzas Armadas, a renglón seguido se sugería que nada menos que los "pilares" de la doctrina de seguridad y defensa del Paraguay son dictados por Unasur y el Consejo Suramericano de Defensa.

Menos de un mes después, el mismo ministro remitió una carta de protesta a la embajadora de Estados Unidos quejándose porque en una cena organizada con militares estadounidenses y paraguayos, el vicepresidente de la República, Federico Franco, había emitido conceptos considerados ofensivos en contra del gobierno nacional. Tratándola de "diplomática primeriza", el ministro advirtió que dicho hecho ponía en riesgo "las ya difíciles relaciones entre ambos países"[11]. El gobierno puso paños fríos al incidente, alegando que la carta había sido remitida a título personal, ya que no había sido enviada por el canal correspondiente a una expresión diplomática, el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero mantuvo a Bareiro en su cargo. El ministro fue interpelado por la Cámara de Diputados, que por amplia mayoría emitió un voto de censura en su contra[12].

Lo notable es que el incidente se produjo en un contexto contradictorio. Por una parte, menos de dos semanas antes el presidente Lugo se había reunido con la secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, en ocasión de los actos de asunción del presidente uruguayo José Mujica en Montevideo, y en dicha cita puso de manifiesto los lazos de amistad y cooperación entre ambos países[13]. Por otra, la ministra de Defensa de la Argentina, Nilda Garré, hizo un sorpresivo viaje al Paraguay, menos de un mes después, para condecorar al general Bareiro Spaini por "la labor desplegada por el ministro Bareiro Spaini a lo largo de su gestión, especialmente en lo que hace al desarrollo de los lazos bilaterales con la Argentina en materia de defensa"[14].

Es difícil descifrar un escenario tan contradictorio. Algunos observadores pretenden ver en las acciones de Bareiro la mano oculta del gobierno. Otros tienden a pensar que son personales y responden, quizás, a su deseo de congraciarse con algunos sectores de izquierda y recibir su respaldo político, el que de hecho obtuvo. Aun otros señalan al general Bareiro como de rancia estirpe stronista y aseguran que los hechos reflejan simplemente un nivel general de

descoordinación y rivalidad que afecta a todo el gobierno. Si los creyentes arguyen que "los deseos del Señor son inescrutables", los observadores concluyen que los del gobierno no le van a la zaga.

Sea como sea, los hechos pusieron de manifiesto una contradicción latente de importantes consecuencias geopolíticas. Por una parte, se observa un alineamiento pragmático con Colombia que no responde a premisas de carácter continental ni a razones ideológicas, sino a la necesidad de asistencia y colaboración para combatir al EPP. Sin duda, el gobierno considera –y así debe hacerlo– que un error grave en este frente bien podría dar pie a un juicio político y a la destitución del presidente. Por otra, se evidencia también el deseo *tout court* de algunos sectores de construir un alineamiento ideológico con Venezuela y contra Estados Unidos, usando para dicho efecto a Unasur como instrumento.

Mientras que el primero representa una respuesta a necesidades fácticas y al interés nacional concebido como la defensa del Estado contra las amenazas que pretenden destruirlo, el segundo se manifiesta en cambio como una expresión de deseos ideológicos cuya relación con el interés nacional es tenue, en el mejor de los casos. Extrapolando la distinción realismo-idealismo del campo de las relaciones exteriores a la política de defensa, esta tensión refleja también la contradicción entre una política realista y otra idealista.

Como sucede a menudo, la política realista se encuentra anclada en una sólida comprensión del interés nacional y en el entendimiento de que los demás países actúan de la misma manera. En contraste, la idealista se basa en expresiones de deseos propios proyectados a las políticas de otros países y, por tanto, en una comprensión deficiente de los intereses reales de dichos Estados. En este enfoque no existe, por ejemplo, una interpretación adecuada de los intereses reales de Brasil, a diferencia de las expresiones de intención formuladas en los discursos.

Brasil ya no es más el país latinoamericano de dos o tres décadas atrás, como los demás, pero tampoco es todavía la potencia mundial a cuyo estatus aspira. Es ingenuo no comprender que hoy en día lo primero es un instrumento para lo segundo, es decir que esta aspiración constituye el interés nacional brasileño por excelencia. Por ello, su rol en las cuestiones hemisféricas y en especial en Unasur amerita ser escudriñado más críticamente. Tampoco parece comprenderse con precisión la diferencia entre los intereses de Brasil y Venezuela.

En el caso de Argentina el error es el mismo, aun cuando las consecuencias son menos significativas. Por una parte, los asuntos conflictivos de la agenda bilateral son de menor envergadura. Por otra, Argentina no tiene la voluntad ni la capacidad de proyección internacional del Brasil, y además desde hace una década vive consumida por una alta conflictividad interna que le resta protagonismo internacional.

Así pues, la política de defensa del Paraguay se debate en esta suerte de sube y baja que se mueve por inercia, sin dirección ni sentido. Lamentablemente, no encuentra ni en las altas esferas castrenses o el ministerio del ramo, ni en el de su elite civil, el liderazgo y la respuesta adecuada para los grandes desafíos del presente.

En conclusión, es posible –y deseable– que al final de cuentas la emergencia del EPP sirva para que las elites tomen consciencia del desafío que enfrenta el país y, ojalá, apelen a una lectura lúcida para enfrentarlo con éxito. Si así fuese, no habrá habido mal que por bien no venga.

Notas

1 *ABC*, "En Tacuatí es mejor mantener la boca cerrada para seguir vivos", 5 de enero de 2009.

2 La cobertura periodística ha sido amplia. Algunos ejemplos son: *ABC Color*: "Allanan Viviendas Buscando Armas en Tacuatí", 9 de enero 2009, y "Ataque al Puesto de Tacuatí"; *Última Hora*: 9 de enero 2009, "Infructuoso rastrillaje en distritos de Concepción y San Pedro"; *Última Hora*: 10 de enero 2009, "Policía

afirma haber capturado a 6 de los miembros del EPP"; *Última Hora*: 12 de enero 2009, "Fuerza de Tareas no para sus Golpes contra Traficantes de Marihuana", 22 de enero de 2009, y "Llegó el momento de fijar los ojos en la tarea de la Policía nacional", 28 de enero 2009.

3 Recuento basado en *"Enemigos del pueblo paraguayo",* publicado por el Ministerio del Interior. www.mdi.gov.py

4 El recuento de las vicisitudes del secuestro de Zavala se basa en las publicaciones de *Última Hora*, especialmente del 16, 18 y 28 de enero de 2010.

5 Informe del general Bartolomé Pineda, comandante de las Fuerzas Conjuntas, *ABC Color*, 26 de mayo de 2010.

6 *Latin America Weekly Report.* "Paraguay: Confusion undermines operation against EPP", 13 May 2010.

7 *Última Hora*, 9 de mayo de 2010.

8 Cadep, Observatorio Fiscal, *Monitoreo Fiscal # 3, enero-septiembre 2002-2009,* p. 8.

9 *Latin America Regional Report, Brazil and the Southern Cone*. "Lugo reacts to coup rumour by firing top brass", December 2009.

10 *ABC Color*, 19 de febrero de 2010.

11 *ABC Color*, 3 y 5 de marzo de 2010.

12 *ABC Color*, 22 de abril de 2010.

13 *ABC Color*, 1 de marzo de 2010.

14 *ABC Color*, 14 de marzo de 2010.

Defensa, seguridad y política externa en Perú, 2008-2010: pragmatismo y corto plazo

Eduardo Toche

Resumen ejecutivo

Este artículo ofrece una panorámica de los principales problemas que muestran la defensa y la seguridad en el Perú, así como sobre la gestión y conducción del gobierno del presidente Alan García (2006-) al respecto.

En ese sentido, se destaca la desconexión entre la política gubernamental y los objetivos estratégicos del país. Las dificultades mayores residen en la baja articulación entre los diferentes sectores y niveles que conforman el aparato administrativo del Estado peruano, lo que tiene como resultado la persistencia de la autonomía funcional de las instituciones militares, que no se condice con la construcción de una democracia sostenible.

Esto se evidencia en el poco diálogo que existe entre los sectores de defensa y de relaciones exteriores, cuyos objetivos no han terminado de armonizarse; de otro lado, favorece la fuerte presencia del componente militar en las estrategias internas y externas. El resultado es un ejercicio de la defensa y la seguridad muy distante de su alineamiento con las aspiraciones de desarrollo. A pesar de ello, es poco probable que estas materias hagan parte de un debate sustancial en los próximos y cruciales procesos electorales, debido, en gran medida, al poco interés que estos asuntos despiertan en el sector civil y los partidos políticos, en tanto siguen considerándolos un espacio cerrado de los militares.

1. Seguridad, política exterior y defensa

Durante los dos últimos años, el gobierno del Perú ha manifestado una conducta pragmática respecto a sus asuntos de seguridad, defensa y política exterior. Es decir, aun cuando los aspectos doctrinarios de la política de Estado en este ámbito están, mal que bien, establecidos en los diversos documentos que sirven de directrices al sector defensa y al de relaciones exteriores[1], los principios establecidos se han relativizado, privilegiando el manejo de situaciones coyunturales, lo que concuerda con los objetivos gubernamentales a corto plazo, pero deja muy difusos sus vínculos con la dirección a largo plazo que se persigue con las políticas de Estado.

En ese sentido, cabe resaltar que para elaborar sus políticas sectoriales ambos sectores parten del principio de alineamiento con las políticas de Estado emanadas del "Acuerdo nacional"[2]: en el caso de las relaciones exteriores, de la sexta política y, en el del sector defensa, de la novena[3].

De esta manera, la Cancillería debería obedecer a un mandato en el que se da prioridad a la inserción comercial del país en el mundo. Esta premisa establece seis lineamientos de política, de los cuales destacamos los numerales 3 a 6, que establecen como objetivos: 3) la inserción estratégica del Perú en los espacios andino, amazónico, sudamericano y latinoamericano; 4) la alianza estratégica con Brasil y la integración física sudamericana; 5) la asociación estratégica mutuamente beneficiosa con Estados Unidos y con la Unión Europea; y 6) la consolidación de la presencia estratégica del país en la cuenca del Pacífico.

En el caso del Ministerio de Defensa, las acciones de defensa y seguridad deben garantizar la primacía de los intereses nacionales, traducidos en "objetivos nacionales". Para el caso, define cinco objetivos, de los cuales dos se refieren a la política externa y tres a la seguridad interna, todo ello con base en dos lineamientos de política: 1) preservar la independencia, soberanía, integridad del territorio y los intereses nacionales; y 2) maximizar el poder nacional y proyectarlo, para mantener al país libre de amenazas o en condiciones de enfrentarlas exitosamente.

Un asunto que llama la atención al respecto es la poca posibilidad de integrar las políticas sectoriales cuando, a primera vista, se proponen objetivos que establecen prioridades diferentes, a lo que debe agregarse el desarrollo de las mismas que, al parecer, no promueve posibilidades de interlocución y diálogo. Esto a pesar de que el Acuerdo nacional establecía el año 2006 como plazo para la puesta en marcha de un sistema integrado de defensa nacional y política exterior[4].

Así, durante los últimos años, la Cancillería ha dedicado gran parte de sus esfuerzos institucionales a la negociación de tratados comerciales, propuestos como el fundamento de las nuevas relaciones que deben tenerse con Estados Unidos, la Unión Europea y China, entre otros países. Asimismo, ha trabajado en acciones conducentes a fortalecer las relaciones con Brasil, mediante la inclusión del Perú en las instancias de integración auspiciadas por ese país, como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Iirsa), específicamente el proyecto de la carretera interoceánica, los anillos energéticos e, incluso, la formulación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

El sector defensa, por su parte, fundamenta su acción en la consideración de las amenazas que podrían provenir de la aplicación en el hemisferio de doctrinas de seguridad que se consideren incompatibles con el derecho internacional, las crisis que podrían surgir con la escasez de recursos vitales, el terrorismo internacional, la delincuencia organizada y el narcotráfico[5]. Como puede notarse, gran parte de esta agenda no se corresponde estrictamente con el sector defensa y, en el mejor de los casos, debería incluir espacios de coordinación intersectorial.

Paralela a esta agenda explícita existe una no manifiesta que, además, parece ser la prio-

ritaria. Si bien los modelos económicos y políticos imperantes en el hemisferio, resultado del Consenso de Washington, proyectaron la disminución de las tensiones en la región, veinte años después el escenario muestra, en términos generales, su reactivación. Esto ha llevado a que se haga énfasis en las relaciones bilaterales, con un alto componente de seguridad, en especial con los países vecinos, disminuyendo la importancia de la política multilateral, que, dicho sea de paso, no ha sido materia de gran interés para el Estado peruano durante las últimas décadas. Un ejemplo de esto es la atención decreciente que en el país se presta a los procesos de las Cumbres, que, de otro lado, experimentan sus propias crisis.

En esa línea, debe considerarse también que los países andinos –entre ellos el Perú–, han ocupado un espacio limitado en las prioridades globales de Estados Unidos, en los aspectos de seguridad y defensa (Bonilla y Páez, 2006). Desde el fin de la guerra fría, para Washington la problemática de la región andina sólo incluyó dos asuntos de relativa importancia: el narcotráfico y el conflicto colombiano, problemas cuya importancia se fue profundizando a lo largo de los noventa, adquiriendo mayor énfasis con las medidas adoptadas luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001. De esta manera, en términos generales, Estados Unidos subordina los asuntos regionales a las perspectivas globales que enfatizan las visiones de seguridad y los instrumentos militares para el procesamiento de agendas complejas.

En esta línea, la importancia del narcotráfico en la agenda entre Perú y Estados Unidos es indudable. Aun así, entre 2008 y 2009 la cooperación estadounidense para la lucha antinarcóticos descendió a menos de la mitad, en comparación con 2003 y 2004[6].

Ahora bien, en las relaciones bilaterales con los países vecinos lo destacable es la renovación de las tensiones del Perú con Chile, que permanecen pendientes de una serie de aspectos relacionados con el acuerdo de paz firmado con Ecuador en 1998; el enfriamiento y la tensión de sus relaciones con Bolivia por consideraciones ideológicas; y la promoción de la militarización de la frontera con Colombia, de acuerdo con ese país. Así mismo, en los últimos años las tensiones con Venezuela han sido evidentes, también por consideraciones ideológicas.

En el caso de Venezuela y Bolivia, habría que agregar las preocupaciones que surgen no sólo por la probabilidad de la expansión de su modelo político hacia el resto de Sudamérica, sino también por los vínculos crecientes de sus gobiernos con potencias extra hemisféricas, como sería el caso de Irán. El gobierno del presidente García mantiene relaciones distantes con el actual gobierno boliviano, llegándose incluso a serios cuestionamientos de uno y otro lado, cuestionamientos hechos públicos y que llevaron al más bajo nivel de las relaciones entre países que históricamente se consideraban aliados naturales[7]. Esta precaria situación comenzó a recomponerse con el nombramiento como embajador del Perú en Bolivia del ex canciller Manuel Rodríguez Cuadros, uno de los defensores más fervientes de la amistad peruano-boliviana.

Con Chile, el gobierno peruano debe comportarse tratando de solucionar la encrucijada que le plantea, por un lado, el alto nivel de inversiones de las empresas chilenas en el país y la existencia de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre ambos y, por otro, la reactivación del diferendo territorial, esta vez marítimo. En ese sentido, el gobierno peruano se impone la estrategia de "cuerdas separadas", es decir, que es posible y viable impulsar la integración económica mediante la liberalización de los mercados, evitando que en ésta influyan los ritmos y enfoques políticos.

Sin embargo, esta perspectiva contradice de alguna manera lo que el sector defensa se propone como objetivo prioritario –"integridad del territorio"– que, a su vez, está muy condicionado por el gasto militar alto y constante que viene haciendo Chile durante las últimas décadas. Sobre ello, es posible que haya cierta incomodidad,

sobre todo en la alta jerarquía militar peruana, respecto a las críticas y falta de disposición de las autoridades chilenas a la propuesta del presidente García de liderar una iniciativa de reducción de compras de armas en la región, incorporada en una propuesta más amplia: el "pacto de no-agresión"[8].

En cuanto a Ecuador, transcurridos más de cincuenta años de la firma del Tratado de Río de Janeiro, desconocido parcialmente por ese país, y después de varios enfrentamientos armados desde entonces, como el de 1981 en la cordillera del Cóndor y el de 1995 en el conflicto del Cenepa, Ecuador y Perú firmaron, el 26 de octubre de 1998, el Tratado de Itamaraty, mediante el cual dan fin a sus diferencias al respecto. En dicho acuerdo se estableció un plan a largo plazo para propiciar la integración definitiva y mejorar las relaciones entre ambos países: el Plan binacional de paz y desarrollo[9]. Concebido como una estrategia diseñada de manera conjunta con el objeto de elevar el nivel de vida de las poblaciones del norte y nor-oriente del Perú y del sur y oriente del Ecuador, por medio del desarrollo de actividades y la ejecución de proyectos que permitan integrar económicamente la región, acelerar su desarrollo productivo y social, y superar la situación de atraso respecto al resto de los territorios de ambos países, este tratado ha tenido efectos importantes en la política de seguridad del Perú, en tanto que al eliminarse un posible foco de tensiones se dispone de mayores recursos para los sectores sociales de la región. Así mismo, debido a la integración económica de los pueblos fronterizos en esa zona, el desarrollo económico y comercial allí es creciente.

No obstante, un balance en perspectiva permite identificar serias debilidades en los resultados que viene obteniendo este esfuerzo de integración, entre ellas que los éxitos se reflejan sobre todo en el aumento del intercambio comercial y el impacto es visible sólo en las regiones económicamente más dinámicas (las costeras). Así, los otros componentes del desarrollo sostenible no muestran una evolución aceptable en los indicadores correspondientes a las zonas andinas y amazónicas del espacio fronterizo (Toche, 2009).

Finalmente, las relaciones con Brasil han experimentado cambios sustanciales en la medida en que éste dejó de ser para el Perú un país lejano a pesar de la vecindad, siendo actualmente un referente estratégico. La complejidad de las relaciones con Brasil parte del hecho de que aun cuando el Perú es territorialmente un país amazónico (61% de su superficie corresponde a la Amazonia), los proyectos de construcción nacional no incluyeron ese espacio, mientras que, de otro lado, Brasil emerge como una potencia regional, con proyecciones y objetivos definidos, para lo cual ha diseñado un conjunto de acciones tendientes a ocuparla, de acuerdo con sus intereses nacionales (Amayo, 2009).

Estos desconciertos desde el lado peruano se reflejan bastante bien en algunos programas de integración promovidos por Brasil, como la carretera interoceánica, insertada en el programa Iirsa, o la conformación de los anillos energéticos en Sudamérica. En estas situaciones, las iniciativas brasileñas no han estado acompañadas de declaraciones explícitas de interés por la parte peruana. Dicho de otra manera, haber identificado a Brasil como un aliado estratégico no ha estado acompañado de la elaboración de instrumentos que permitan la negociación de intereses entre ambos países.

En esta línea, en el desarrollo de las relaciones bilaterales con Brasil debe señalarse la ausencia de un enfoque de defensa y seguridad. Respecto a ello, al tiempo que se han debilitado las posiciones peruanas en los mecanismos de integración subregional –la Comunidad Andina de Naciones (CAN)–, el país empezó a mirar con interés la formación del foro de Unasur y, dentro de éste, la constitución de un Consejo de Seguridad Sudamericano, iniciativas en las que es evidente el auspicio brasileño.

La constitución de un espacio autónomo para cuestiones de defensa y seguridad en el hemis-

ferio, sin la participación de Estados Unidos, es positiva en principio. Sin embargo, tres asuntos deberían preocupar: 1) que el Consejo de Seguridad Sudamericano se conciba en un ámbito que no es de integración: Unasur es un foro; 2) en la medida en que los países participantes no formulen sus intereses y demandas, así como procedimientos de consenso, este espacio puede correr la suerte de los que están vigentes, es decir, la burocratización que supone la falta de instrumentalización de las voluntades declaradas; y 3) la ausencia evidente de espacios de participación de la sociedad civil.

2. Seguridad y gobernabilidad democrática

Aun cuando la política de defensa y seguridad en el Perú muestra una tendencia cortoplacista debido a las deficiencias en la formulación de instrumentos –falta de articulación intersectorial y ausencia de objetivos estratégicos, entre otros–, estos problemas también se deben en gran medida a los límites impuestos por los modelos económico y político imperantes. En ese sentido, la combinación de centrar lo económico en el crecimiento y lo político en la democracia electoral ha dado como resultado una seguridad interna "realmente existente" que no se relaciona con las tareas del desarrollo, entre ellas el fortalecimiento institucional que permita la sostenibilidad del sistema democrático.

En esa línea, la primera cuestión que debe resaltarse son las condiciones adversas para la defensa y la seguridad del país en el frente interno, generadas por la persistencia de los problemas socioeconómicos. Al respecto, los últimos reportes del Instituto Nacional de Estadística e Informática (Inei) sobre los resultados en la lucha contra la pobreza invitan al optimismo, dada su disminución considerable en los últimos años[10]. Sin embargo, además de las observaciones hechas respecto a las metodologías empleadas[11], la cuestión fundamental radica en la enorme desigualdad que aun se mantiene en el país, una característica definitoria de los países catalogados como de renta media, como es el caso del Perú.

Aun cuando es destacable que el Perú también presenta evoluciones favorables en este rubro, la vigencia de una desigualdad considerable no puede negarse. Las manifestaciones de descontento social son una muestra de que la distribución del ingreso no mejoró sustancialmente durante la fase expansiva de la economía peruana[12], lo que trae a colación la poca capacidad existente para procesar institucionalmente los conflictos sociales. Es decir, los actores estatales y no estatales vienen mostrando limitaciones para formular *gobernanzas* adecuadas en las dimensiones locales y regionales, de manera tal que el conflicto no puede ser resuelto, tendiendo a formarse escenarios muy violentos.

De esta manera, el país muestra dos rostros: los territorios y poblaciones que participan en la dinámica del crecimiento económico y, de otro lado, los que han quedado al margen del mismo o que, dado el caso, participan en economías ilícitas, como el narcotráfico. En relación con estos últimos, la tendencia ha sido a militarizar esas zonas como mecanismo de control, ante las dificultades de implementar allí estrategias de desarrollo sostenible.

2.1 Rezagos subversivos

El Perú no supera todavía del todo el problema subversivo que se originó a inicios de los ochenta, aun cuando es obvia la derrota militar de Sendero Luminoso y la desaparición del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA). Hasta la fecha, el primero persiste en su intento subversivo, manteniendo dos columnas armadas: una que opera en el valle del río Huallaga, bajo el mando del denominado *camarada Artemio*, y la otra que se encuentra en las alturas de Viscatán y en el valle de los ríos Apurímac y Ene (Vrae), al mando de alias *camarada José*.

Estas dos columnas, en particular la del Vrae, han hecho alianzas con el narcotráfico,

potenciando así su actividad delictiva. Frente a ello, el Estado peruano planteó, desde el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA), dos planes operativos destinados a combatir a Sendero Luminoso y al narcotráfico. Estos planes toman el nombre de los lugares geográficos donde se desarrollan y responden a una lógica militar de actuación, en tanto buscan recuperar la presencia efectiva del Estado en territorios poco controlados por la autoridad estatal.

En efecto, el denominado Plan Vrae[13] mantiene a la Fuerza Armada operando frente a lo que se considera el principal foco de Sendero en el país[14]. Para ello, el CCFFAA dispuso la creación del comando especial Vrae, al mando de un general de división, que desde mediados de 2009 viene desarrollando el operativo Excelencia, cuyo objetivo es controlar la zona de Viscatán, principal bastión senderista. Estas operaciones han resultado poco satisfactorias para los objetivos que se propone el gobierno –sobre todo por el número de víctimas entre los soldados–, pero han obligado a Sendero y a los narcotraficantes a hacerse visibles, evidenciando la alianza entre ellos y permitiendo mejores condiciones para combatirlos.

El segundo es el Plan Huallaga que, bajo la dirección de la Policía Nacional, con el apoyo de la Fuerza Armada, viene desarticulando las actividades de Sendero Luminoso en dicha región del país[15].

Sin embargo, la falta de definición estratégica impide una visualización certera sobre la importancia de los factores presentes en el Vrae y el alto Huallaga: el problema principal, ¿es el narcotráfico o la subversión? La respuesta lógica es que el primero puede subsistir sin la segunda, pero ésta necesita retroalimentarse de aquel.

Así, hay evidencias de los resultados adversos que se vienen obteniendo con la militarización de las zonas cocaleras, que busca derrotar a los remanentes subversivos presentes en ellas. A pesar de ello, el gobierno insiste en su esquema y decidió aumentar el presupuesto de defensa en el rubro específico de Vrae[16], zona en la que el componente militar de la intervención del Estado ha sido fundamental en los últimos años. Sin embargo, el Programa de monitoreo de cultivos ilícitos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Onudd) reporta que en 2008 la extensión de cultivos de coca en el Perú se incrementó en 4,5%, totalizando 56.100 hectáreas y, como consecuencia, la oferta potencial de clorhidrato de cocaína se elevó, llegando a 302 toneladas métricas. A pesar de que el incremento observado en 2008 no es significativo, la tendencia ascendente se mantiene por tercer año consecutivo[17].

2.2 Protesta social y tensiones internas

El crecimiento constante de la economía peruana basado, entre otros, en la continua inversión extranjera fundamentalmente en actividades mineras y energéticas que demandan la construcción de obras públicas, sin generar desarrollo, ha generado en los últimos tiempos un foco permanente de tensiones sociales internas. En otras palabras, la pugna distributiva se trasluce en la multiplicación de las manifestaciones de protesta social, concentrada sobre todo en los territorios en donde prima la inversión de industrias extractivas, megaproyectos de infraestructura y biocombustibles.

Además, un factor importante que contribuye a la escalada de la conflictividad social se relaciona con los impactos de los tratados comerciales que ha negociado el país, especialmente con Estados Unidos. En efecto, el acontecimiento social más significativo de los últimos años, ocurrido en Bagua, en donde la protesta de los pueblos amazónicos generó una situación de alta violencia[18], es una consecuencia directa de la forma en que estos tratados se negocian. De esta manera, la movilización de los pueblos nativos de la Amazonia peruana ha puesto en evidencia las inconsistencias del Estado peruano y la tendencia de los gobernantes a obviar los derechos jurídicamente reconocidos de esta

población, como son, para este caso, la consulta previa, la posesión de territorios y los derechos culturales. Esto indica que las políticas gubernamentales son las que originan un importante porcentaje de los conflictos.

Frente a ello, para la solución de los problemas sociales el Estado peruano ha reaccionado siempre haciendo uso de la fuerza pública y, en algunos casos, recurriendo incluso a la Fuerza Armada. Así tenemos casos de protestas sociales por afectaciones al medio ambiente[19] o por reclamos relacionados con el derecho que los pueblos nativos tienen sobre el uso de sus tierras, lo que se ha denominado como el derecho a la consulta previa de los pueblos originarios. El caso más sonado ocurrió el 5 de junio de 2009 en la localidad de Bagua, región de Amazonas, al norte del país, en donde veinticuatro policías perdieron la vida.

Cabe indicar que existe un vacío legal en cuanto a la adecuada aplicación de las reglas sobre el uso de la fuerza por parte del Estado peruano, vacío que estaría siendo corregido por el actual ministro de Justicia, bajo cuya iniciativa se presentaron dos proyectos de ley que buscan regular dicho uso de la fuerza en dos escenarios posibles: en zonas declaradas en estado de emergencia y en aquellas donde esta excepcionalidad no se ha establecido.

3. Posición geopolítica y seguridad regional

3.1 Posición geopolítica

El Perú ocupa una posición central en el hemisferio sur, lo que le otorga ventajas comparativas frente a otros países del área. Históricamente, el país fue, hasta inicios de la época republicana, un centro del poder en la región. Es el tercero más grande en territorio luego de Brasil y Argentina, limita con cinco naciones y a través de ellas tiene proyección y presencia en cinco grandes cuencas hidrográficas, lo cual le da un potencial considerable de integración y desarrollo hacia el futuro[20].

3.2 Posición geoestratégica

El Perú se considera como "(…) un país marítimo, andino, amazónico, con presencia en la cuenca del Pacífico y en la Antártica y con proyección geopolítica bi-oceánica (…)"[21]. La proyección antártica se concibe en función de la proyección de sus meridianos, habiendo adherido al Tratado Antártico desde 1981. Desde 1988, el país ha hecho dieciocho expediciones antárticas teniendo como base central la estación Machupichu[22].

La proyección al océano Pacífico se relaciona con la extensión de sus costas, que le confieren una posición privilegiada frente al mercado asiático, mercado económico mundial del futuro. Sin embargo, hay que resaltar que los beneficios de esas ventajas comparativas sólo se obtendrán si se articulan una serie de megapuertos que permitan el ingreso y salida de productos extranjeros y nacionales.

La proyección al océano Atlántico se da principalmente a través de la cuenca hidrográfica del Amazonas, que vincula al Perú con el Atlántico a través del territorio brasilero. Es menester también fortalecer la actividad portuaria de la ciudad de Iquitos, aunado a la integración vial por medio del proyecto Iirsa con los ejes viales estratégicos ubicados en el sur y norte del país[23], todo ello a fin de responder adecuadamente a los retos que plantea esa proyección geoestratégica.

Esta posición y proyección geoestratégicas convierten al Perú, sin duda, en una suerte de *hub* en la región, como el puente natural entre Asia y Sudamérica y como lugar de entrada y salida de los productos que vienen del Asia Pacífico y del Brasil y los países del Mercado Común del Sur (Mercosur).

Por otro lado, se debe indicar el enorme potencial energético y de recursos naturales que

el Perú posee, cuya importancia ha aumentado considerablemente en la actualidad ante su escasez paulatina debido a los problemas ambientales. No obstante, es necesario señalar también que esos recursos tienen una alta vulnerabilidad ante el cambio climático, debido a la enorme fragilidad de los ecosistemas del país. En ese sentido, el país tiene, entre otras, fuentes de agua muy importantes como el lago Titicaca y los grandes ríos amazónicos, y riquezas minerales que vienen explotándose mediante inversiones cuantiosas que han llevado a un crecimiento económico superior a la media de la región.

3.3 La posición del Perú frente a la región

Durante la primera década del siglo XXI el país ha mostrado dos criterios visibles en su relación con la región. En primer lugar se observa el alineamiento con Estados Unidos. En efecto, el acercamiento a la política de ese país y las visitas continuas de altos funcionarios estadounidenses, junto con el apoyo, en muchos casos público y notorio, al presidente de Colombia, Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010), por un lado, y las fuertes discrepancias con los presidentes Hugo Chávez (1999-2001; 2001-2007, 2007-) y Evo Morales (2006-2010; 2010-), por otro, expresan el sustento de esta variable de la diplomacia peruana en los últimos años. Esto influenciado sin duda por la firma del TLC con Estados Unidos, que en todo momento fue un objetivo central del gobierno del presidente García.

El segundo criterio que marca el rumbo de la diplomacia peruana en los últimos años es su posición en los foros de Unasur, especialmente la campaña de "no al armamentismo", iniciada por el presidente García en la Cumbre de Bariloche y que busca, en mayor o menor medida, frenar la compra de equipos militares, en especial por parte de Chile, vecino del sur.

4. Otros problemas relacionados con la seguridad y la defensa

Haber vinculado el factor militar a la solución de los problemas de seguridad interna, asociado con las alertas provocadas por el aumento del gasto militar en la región, fundamentalmente el de Chile y, en segundo lugar, Venezuela, ha generado una fuerte presión para el aumento del gasto en este rubro. Así, el presupuesto de la República 2010 contempla el aumento de 21% para este sector respecto al año anterior, lo que confirma la tendencia creciente del último quinquenio[24]. En términos generales, las adquisiciones militares no deberían objetarse si forman parte de acciones debidamente fundamentadas a partir de un análisis adecuado de la situación y si se llevan a cabo con los debidos controles que otorguen a las operaciones la confianza necesaria. Esto último presenta problemas importantes: ha habido sospechas de corrupción, por ejemplo, con respecto a los intentos de compra de tanques chinos. Esta sensación aumenta en tanto los anuncios de los voceros gubernamentales no dan seguridad sobre la decisión adoptada respecto a esta operación[25].

Otro punto es el referido al control civil del sector defensa, crucial para la reconstrucción de la democracia en el Perú, expuesto en las recomendaciones del Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)[26]. En ese sentido, al inicio de la presente década se avanzó significativamente en esa línea, fortaleciendo el Ministerio de Defensa como órgano político rector del sector. Aun cuando hay que reconocer que la aprobación de la ley 29075, de septiembre de 2007, que define las funciones y estructura del Ministerio[27] fue un avance, el impulso decayó, impidiendo el desarrollo de la agenda pendiente.

Así, están pendientes una serie de aspectos que conciernen a la modernización del sector, como por ejemplo lo que atañe al sistema de movilización nacional y, dentro de éste, los parámetros que debe tener el servicio militar voluntario, específicamente en relación con las

garantías para el ejercicio de derechos por parte del personal involucrado. De igual manera, hay pocos avances respecto a las adecuaciones institucionales para la incorporación de personal femenino a las instituciones militares.

De otro lado, una deficiencia notoria es la falta de implementación del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, creado en 2005 mediante la ley 28478. En relación con este punto, se mantienen los cuestionamientos acerca de la composición del Consejo Nacional de Seguridad, que se tipifica en la norma referida.

Finalmente, un aspecto muy importante es el derrotero seguido por el sistema nacional de inteligencia. La extrema politización que rodeó al Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) durante los años noventa resultó en su práctica destrucción y, lo que es más, en la pervivencia de un "trauma" que aun no se supera[28]. Recordemos que entre las cuestiones básicas que se plantearon para la reestructuración del servicio de inteligencia estuvo el diseño de controles institucionales que debían ejercer el Congreso –mediante la creación de una Comisión de Inteligencia–, el poder ejecutivo y el poder judicial, además de la debida formación de sus miembros. Gran parte de este diseño fue implementándose a lo largo de la década, aun cuando finalmente las decisiones políticas adoptadas han obstaculizado el objetivo propuesto. En noviembre de 2009, el presidente de la Comisión de Inteligencia del Congreso de la República, Mauricio Mulder, calificó de "deplorable" la situación de este servicio, al dar explicaciones sobre un supuesto espionaje de aviadores peruanos a favor de Chile[29].

Un factor asociado a los problemas que presentan los servicios de inteligencia en el Perú es la privatización paulatina del sector, cuyo primer indicio fue la aparición de evidencias de la actuación de empresas privadas de seguridad –contratadas por compañías mineras en Cajamarca– en el seguimiento y amedrentamiento de dirigentes sociales, y la posesión de armas de guerra por parte de dichas empresas[30]. Un segundo caso fue el descubrimiento de las actividades de espionaje telefónico realizadas por la empresa Business Track[31]. En ambas situaciones estuvieron comprometidos oficiales que pertenecen o han pertenecido a la Marina de Guerra del Perú.

5. Perspectivas 2010

Entre 2010 y 2011 tendrán lugar en el Perú dos procesos electorales que serán decisivos para vislumbrar el comportamiento de las tendencias nacionales a mediano plazo. En octubre de 2010 se llevarán a cabo las elecciones regionales y locales, y en abril de 2011 las elecciones generales que deberán renovar la representación en el Congreso y elegir al nuevo presidente de la República.

Salvo la aparición de factores imprevistos, las proyecciones indican que la defensa y la seguridad del país no serán materia del debate político electoral, tal como ha sido en ocasiones anteriores. Este es un indicador que permite plantear la permanencia de varios cuellos de botella que dificultan la vinculación de los sectores de defensa y seguridad en un marco de democracia sostenible.

Lo primero que debe señalarse son los pocos avances en el establecimiento de controles democráticos en los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas de defensa y seguridad. En efecto, los cambios que debieron darse, por ejemplo, para permitir una actuación más decisiva por parte del Congreso de la República, no se han plasmado en la magnitud requerida. De otro lado, hay que agregar a eso la poca voluntad existente para implementar el Sistema Nacional de Defensa y Seguridad.

En ambos casos hay que desagregar dos dimensiones del asunto. Uno, los problemas estructurales del diseño del Estado peruano, que fomentan la división de los sectores y la poca o nula comunicación entre sus diversos niveles –nacional, regional y local–. Dos, esto hace que en las instituciones del sector defensa se instale

y fortalezca una percepción de autonomía, a lo que se suma la falta de empoderamiento de la conducción civil del mismo. En ese sentido, los militares peruanos siguen asumiendo que sus roles no deben armonizarse con los objetivos generales que se plantea el Estado y, en esa línea, formulan e intentan imponer su propia agenda a los gobiernos.

Esto se ve facilitado por una autoridad civil que debido a los graves problemas de legitimidad que resultan de un sistema de representación política sumamente deteriorado, tiende a escoger la opción más fácil en sus relaciones con el segmento militar, es decir, acceder a sus requerimientos para evitar tensiones que pudieran desestabilizar al gobierno.

Sobre esta base, como se ha expuesto, es bastante difícil que defensa y seguridad puedan plantearse como factores cruciales para el desarrollo. Por el contrario, en ambos sectores están arraigadas concepciones arcaicas que contribuyen a ahondar los graves problemas de desigualdad existentes en el país. Por ejemplo, los problemas que muestra el frente interno se siguen definiendo bajo las nociones clásicas del "subversivo comunista", de manera tal que el tratamiento de los conflictos sociales tiende fácilmente a militarizarse. Incluso la lucha antinarcóticos –aun cuando el liderazgo formal debería ser ejercido por el Ministerio del Interior– también es un ámbito en que se sigue considerando la militarización como una solución.

En cuanto al frente externo, seguramente la atención seguirá concentrada en las relaciones con Chile. Respecto a eso, la estrategia peruana está muy vinculada con la dirección que tome el proceso que se inició en el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya. Sobre este punto, una clara fórmula política que ha adoptado el Perú es la previsión, mediante la puesta en funcionamiento de un plan de adquisiciones militares que, al parecer, continuará en los próximos años.

Asimismo, es probable que en el futuro cercano no se reabran los asuntos pendientes del tratado de paz con Ecuador de 1998 como, por ejemplo, lo concerniente a los acondicionamientos para la libre navegación de navíos ecuatorianos en el río Amazonas y la instalación de oficinas de aduanas de ese país. La posibilidad de que estos asuntos se muevan depende de la evolución de los problemas fronterizos y del flujo de migrantes que ese país tiene con Colombia.

En el ámbito de la multilateralidad, es bastante improbable que haya cambios sustanciales en el alineamiento que tiene el Perú respecto a las políticas hemisféricas que se conducen desde Estados Unidos. Con respecto a defensa y seguridad, muy probablemente deberá registrarse el aumento en la cooperación antidrogas, luego de un quinquenio de reducción en el flujo de recursos hacia el Perú. Así mismo, es posible que haya menos restricciones en la postura estadounidense sobre las aspiraciones peruanas en términos de compras militares. Sin embargo, es bastante difícil prever sistemas más transparentes respecto a esto último.

Bibliografía

Amayo, Enrique (2009). "¿Existe una política internacional para la Amazonia? Los casos de Perú y Brasil". En *Perú Hoy. Del hortelano su perro. Sin espacio ni tiempo histórico*, Desco, Lima.

Bonilla, Adrián y Alexei Páez (2006). "Estados Unidos y la región Andina: distancia y diversidad". *Nueva Sociedad.* 206, noviembre-diciembre.

Toche, Eduardo (2009). "Integración, fronteriza, democracia y sociedad en el Perú. Diez años de paz entre Perú y Ecuador". En Claudia Donoso (comp.), *Ecuador-Perú. Evaluación de una década de paz y desarrollo*, Flacso-Ecuador, Quito.

Notas

1 Sobre el Ministerio de Defensa, el documento básico es el *Libro blanco de la defensa nacional* en, http://www.mindef.gob.pe/; respecto al Ministerio de Relaciones Exteriores, son los lineamientos de la política exterior peruana; en http://www.rree.gob.pe/portal/pexterior.nsf/1AA43027D97D4C52052567930078A768/9D9836B8E66438D805256E52005304B9?OpenDocument

2 El 5 de marzo de 2002, ante una iniciativa del presidente Alejandro Toledo (2001-2006), los principales partidos políticos del Perú, gremios empresariales, representantes de las iglesias y organizaciones sociales, acordaron instalar el "Acuerdo nacional", como un ámbito de concertación en el que se elaborarían los principales lineamientos de políticas públicas del país.

3 http://www.acuerdonacional.pe/AN/politicasestado.html

4 http://www.acuerdonacional.pe/AN/matrices/Democracia/Matriz09%20.pdf

5 Véase, capítulo III, página 63, del *Libro blanco de la defensa nacional*. www.mindef.gob.pe

6 Véanse declaraciones de Rómulo Pizarro, jefe de Devida, en: http://elcomercio.pe/impresa/notas/eeuu-busca-estrategia-andina-lucha-contra-narcotrafico/20100411/459781

7 Recordemos la antigua denominación del alto y bajo Perú al inicio de la República y de las posteriores guerras de la Confederación y del Pacífico.

8 Véanse declaraciones del presidente García en: http://elcomercio.pe/noticia/342191/presidente-garcia-pidio-cancilleres-ministros-unasur-acuerden-pacto-no-agresion

9 www.planbinacional.org.pe

10 Véase, http://www1.inei.gob.pe/srienaho/enaho220.htm

11 Véase, entre otros, comentarios del ex viceministro de Economía, Kurt Burneo, en http://www.probideperu.org/foro_presentaciones/medicomenta.ppt#265,11, Resultados de la medición para reflexionar.

12 http://iinei.inei.gob.pe/san/fotonoticias/n9640c01.pdf

13 http://www.mindef.gob.pe/vrae/index.htm

14 www.mindef.gob.pe

15 Existen otros dos planes. Uno de ellos destinado a la defensa exterior del territorio, denominado Plan Putumayo, que busca impedir el ingreso de las Farc a territorio peruano. El otro, destinado al combate contra el tráfico ilícito de drogas en territorios costeros, en especial en la costa norte, denominado Plan Costa Norte. Hay que señalar que no se tiene mayor información sobre estos planes.

16 Véanse las declaraciones del ministro de Defensa, Rafael Rey, en http://www.larepublica.pe/politica/26/11/2009/rey-presupuesto-para-sector-defensa-sera-orientado-al-vrae. Ver también, http://peru21.pe/impresa/noticia/presupuesto-vrae-2010/2009-11-06/260343

17 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: Perú, monitoreo de cultivos de coca. Junio, 2009. En www.unodc.org/unodc/en/crop_monitoring.html

18 Ver intervención de Defensoría del Pueblo, en http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/INFORME-ACTUACIONES-BAGUA.pdf

19 En algunos casos con víctimas fatales como en la localidad de Chala, región de Arequipa, al sur del país, en un conflicto ocasionado por mineros informales.

20 *Libro blanco de la defensa nacional* del Perú. 2005, capítulo II, p. 55. Tomado de www.mindef.gob.pe

21 Ibidem, p. 49.

22 www.mindef.gob.pe

23 Mayores detalles, véase *Libro blanco* en www.mindef.gob.pe

24 http://milexdata.sipri.org/result.php4

25 Véase, al respecto, opinión de Augusto Álvarez Rodrich, en diario *La República*. http://www.larepublica.pe/claro-y-directo/08/04/2010/tanques-y-cuentos-chinos-de-rafael-rey

26 http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20IX/2.1.%20REFORMAS%20INSTITUCIONALES.pdf

27 http://www.mindef.gob.pe/menu/legales/ley_mindef_01082007.pdf

28 Andrés Gómez de la Torre: "50 años de inteligencia", *Expreso*, 22 de abril de 2010. http://www.expreso.com.pe/edicion/index.php?option=com_content&task=view&id=87196&Itemid=66 . También, Ciro Alegría: "Inteligencia: el 'ni contigo ni sin ti' de la democracia peruana"; en: *Quehacer*, 148; mayo-junio 2004. http://w3.desco.org.pe/publicaciones/QH/qh148/qh148ca.doc

29 http://www.aeronoticias.com.pe/noticiero/index.php?option=com_content&view=article&id=7315:califican-de-deplorable-servicio-de-inteligencia-peruano&catid=47:nacional&Itemid=109

30 Véase, http://en.wikipedia.org/wiki/Yanacocha. También, http://www.corpwatch.org/article.php?id=14350

31 Un seguimiento del caso, puede verse en, http://www.google.com.pe/search?q=Business+track&hl=es&rlz=1R2GGLL_es&source=univ&tbs=nws:1&tbo=u&ei=vhbaS_DVD4O78gb7_8FG&sa=X&oi=news_group&ct=title&resnum=5&ved=0CB0QsQQwBA

Uruguay, claroscuros de la primera gestión de izquierda en el gobierno y perspectivas del gobierno Mujica

Julián González

Resumen ejecutivo

La política exterior uruguaya da muestras incipientes de incorporar la novedad estratégica regional: las consecuencias de la crisis internacional desatada por el quiebre hipotecario de 2008 en Estados Unidos, que aceleraron el posicionamiento de Brasil como actor global con dimensiones, peso y autonomía propios. Existen señales de que el gobierno del presidente José Mujica (2010-) percibió las implicaciones de esta situación para Uruguay. Sin embargo, el desafío de *sintonizar* rápida y eficazmente con los impactos regionales de una novedad de tal calibre debe superar el rezago acumulado por décadas de *anomia estratégica* del Estado y la academia uruguayos. En el plano interno, la (in)seguridad ciudadana constituyó un flanco débil del primer gobierno de izquierda, que concluyó en marzo 2010. El segundo gobierno del Frente Amplio, capitalizando dicha experiencia, implementa políticas más integrales que incluyen reformas de fondo para un sistema carcelario en emergencia. Finalmente, en 2009 se cerró un quinquenio que podrá ser recordado por la asunción oficial de la problemática incipiente del crimen organizado y de la realidad del lavado de activos en Uruguay.

1. Seguridad, política exterior y defensa

Durante los últimos años, la seguridad, la política exterior y la defensa en Uruguay tuvieron continuidad en dos ámbitos, y una novedad significativa. Así, el último año del gobierno del presidente Tabaré Vázquez (2005-2010), que culminó el 1 de marzo de 2010, sólo registra una novedad significativa en este campo: la aprobación de una ley marco de defensa nacional en el Parlamento, con el apoyo unánime de los legisladores de todos los partidos.

Por lo demás, Uruguay continuó con su política de contribuir con tropas a algunas misiones de las Naciones Unidas, política que se concentra en dos contingentes significativos: en la República Popular del Congo (Misión de las Naciones Unidas en la República Popular del Congo, Monuc), con 1.356 efectivos, y en Haití (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, Minustah), con 1.136. En diciembre de 2009, el país era el décimo contribuyente en el escalafón del Departamento de Operaciones de Paz (DPKO) de ese organismo, con 2.513 efectivos.

El denominado *conflicto de las papeleras* con Argentina y el bloqueo de la principal ruta de comunicación terrestre entre los dos países (González Guyer, 2009: 148-161) no aportaron novedades. Mientras, el trámite del problema en la Corte Internacional de La Haya continuó su curso, esperándose su dictamen en 2010[1].

En un plano más general, la adaptación morosa pero disciplinada de las Fuerzas Armadas uruguayas al *ciclo progresista* instalado en el país requiere un comentario. Los primeros cinco años de gobierno de izquierda culminaron sin evento extraordinario alguno en las relaciones civil-militares. Contrariamente a lo que algunos presagiaban, los mandos militares asumieron la nueva realidad sin dramatismo. En realidad, para el gobierno del Frente Amplio el sector defensa y los militares resultaron menos conflictivos y problemáticos que la seguridad interior y la Policía.

Ciertamente, las condiciones políticas internas e internacionales blindaron al presidente Tabaré Vázquez respecto a cualquier acto de insubordinación militar. Su gobierno contó con unos niveles de legitimidad que volvieron impensable cualquier movimiento de indisciplina castrense. Por otra parte, los tres ministros de Defensa que tuvo durante su periodo compartieron bajos niveles de proactividad en sus políticas militares. Ello permite afirmar que más allá de lo avanzado en el plano legislativo, con la aprobación de la ley marco de defensa nacional (véase más abajo), el presidente prefirió no innovar en políticas militares.

En cambio, sí amplió la prerrogativa constitucional para designar a las más altas jerarquías militares y apeló a ella con frecuencia. En efecto, removió la ley que limitaba las potestades presidenciales para el ascenso a general de los coroneles ubicados en el tercio superior de la lista de méritos que elabora el Tribunal de ascensos del Ejército[2]. Así, el generalato del Ejército fue rejuvenecido íntegramente. Es más, el presidente Vázquez designó como comandante en Jefe al más joven de los generales, una decisión audaz que se reveló exitosa.

En realidad, el primer presidente de izquierda en la historia del país apeló con éxito a una regla no escrita de la democracia uruguaya desde principios del siglo XX: los presidentes democráticos han gobernado las instituciones militares apoyados en su propia estructura jerárquico-disciplinaria, evitando generar excesivas tensiones internas. El mecanismo tradicional supone una ingeniería compleja. Los comandantes en jefe deben contar con legitimidad y prestigio profesional, además de brindar garantías de lealtad y alguna sintonía –política o personal– con el presidente. Completa la fórmula cierto grado de manejo en la designación de los generales destinados a los mandos estratégicos. Ella ha permitido no distorsionar las reglas y lealtades corporativas y garantizar la subordinación militar a las autoridades democráticas[3].

Otra regla no escrita de la política militar uruguaya –contrapartida de la anterior– es la abstención política de *invadir* la virtual esfera de autogobierno corporativo y autonomía de gestión de la que gozan las instituciones militares. El presidente Vázquez evitó violarla. El pragmatismo, una de las características de su estilo de gobierno, se reflejó también en el vínculo directo y personal que estableció con los mandos castrenses.

El énfasis durante el primer tramo del gobierno de izquierda en aclarar las principales violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, una deuda pendiente de la democracia, generó tensiones con los militares. Aun cuando logró algún éxito parcial, el periodo de gobierno 2005-2010 concluyó con el asunto por fuera de la agenda presidencial[4].

Desde el punto de vista de la demanda de *justicia* hubo avances. Los principales responsables políticos y los ejecutores más connotados de los crímenes cometidos por la dictadura (1973-1985) guardan prisión gracias a la interpretación que el gobierno de izquierda introdujo al artículo 4º de la polémica ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado de 1986[5]. En cambio, el reclamo de *verdad* sobre desapariciones, muertes y tráfico de niños, pese a ciertos éxitos muy simbólicos y de gran impacto, no ha logrado romper el silencio de quienes tienen la información. Así, el problema permanece básicamente irresuelto.

1.1 La ley marco de defensa nacional

Como se mencionó, 2009 culminó con la aprobación de dicha ley, avalada por unanimidad por los legisladores de todos los partidos. Sin embargo, la aprobación de la norma, inédita en Uruguay, se produjo a fines de agosto en una esmirriada sesión de la Cámara de Diputados, cuando ya la atención pública estaba concentrada en las elecciones generales del 30 de octubre.

El nuevo gobierno debe reglamentarla y ponerla en práctica. Previamente, deberá resolverse la compleja situación jurídica creada por una *observación*[6] que el presidente Tabaré Vázquez interpuso a la norma, impidiendo su entrada en vigencia[7].

El proyecto de ley comenzó su periplo parlamentario en febrero de 2008, siendo la última decisión trascendente de la ministra de Defensa Azucena Berruti, cuyo relevo ya había sido anunciado por el presidente cuando decidió enviar el proyecto al poder legislativo.

La escasa repercusión pública que tuvo la norma en su proceso legislativo (2008-2009) contrastó con la difusión que tuvieron los tres eventos públicos realizados en el marco del denominado Debate nacional de defensa (2006), organizado por el Ministerio de Defensa con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el asesoramiento de la Universidad de la República[8].

La poca repercusión de su trámite parlamentario es coherente con la forma en que los asuntos de defensa se procesan en Uruguay. Y puede explicarse también por la reserva con que se debatió y negoció la norma, intentando privilegiar la búsqueda de acuerdos en un aspecto sensible que conviene no contaminar con debates partidarios.

La importancia de los niveles de acuerdo legislativo conquistados no puede minimizarse, ya que ese fue uno de los objetivos iniciales planteados por el Debate nacional sobre defensa. El novedoso diseño que se aplicó como estrategia de elaboración de una norma sin antecedentes en el país contribuyó también a llegar a acuerdos en el Parlamento.

En efecto, los contenidos de la ley marco de defensa nacional surgieron de un proceso de intercambio desconocido. Nunca actores tan diversos habían tomado parte activa en un intercambio de tal naturaleza: los partidos políticos, funcionarios de muy diversas agencias del Estado, académicos, sociedad civil, además de representantes de diversas dependencias del Ministerio de Defensa y de las propias Fuerzas

Armadas. Al Ministerio de Defensa se le entregaron cinco documentos aprobados por consenso en dichos intercambios, y sus contenidos se incorporaron al proyecto de ley enviado al Parlamento.

Entre las modificaciones que el trámite parlamentario introdujo al texto original del proyecto se encuentra la que motivó la *observación* del presidente de la República. El punto de discordia entre el poder ejecutivo y el legislativo es, básicamente, el de la potestad de comando –y no sólo de asesoramiento al ministro– que el texto aprobado por el Parlamento otorga (artículo 16 C) al jefe del Estado Mayor de la Defensa, nuevo organismo creado por la ley.

De hecho, el texto aprobado por el Parlamento crea un cuarto comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, al que se le otorgan funciones de "planificación y coordinación de operaciones conjuntas y/o combinadas, centralizando en su organización los diferentes asuntos vinculados con la inteligencia militar, así como la actuación de los agregados militares acreditados ante gobiernos extranjeros" (inciso e.). Lo confirma el inciso siguiente: "el jefe del Estado Mayor de la Defensa será un oficial en actividad de la misma jerarquía que los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas" (inciso f.).

Una vez resuelta esta diferencia y aprobada definitivamente la ley, el gobierno posesionado el 1 de marzo de 2010 tiene en sus manos la aplicación de esta norma, en la que por primera vez se explicita una serie de definiciones políticas sobre la defensa nacional, los actores que en ella intervienen y sus cometidos, y se establece el mandato de elaborar una ley orgánica del Ministerio de Defensa y de instrumentar los procedimientos necesarios para terminar con el fuero autónomo de la justicia militar.

Su entrada en vigencia, además, modifica las misiones de las Fuerzas Armadas y deja sin efecto una serie de normas contenidas en la ley orgánica de las Fuerzas Armadas. Puede afirmarse que otorga a los gobiernos electos herramientas legales tendientes a superar prácticas de gestión que, de hecho, dejan el sector de la defensa y las políticas militares en manos de las instituciones castrenses[9].

Sin embargo, es necesario precisar que las normas sólo crean mejores condiciones para el establecimiento de una nueva modalidad de relación entre técnicos y políticos en esta delicada función del Estado[10]. La precisión es importante porque las leyes recién derogadas no explican *per se* que en Uruguay los gobiernos democráticos hayan optado tradicionalmente por un papel pasivo en la definición de las políticas militares[11]. La explicación de fondo del protagonismo y la autonomía relativa militares debe buscarse en la historia de las instituciones militares y su relación con el poder político.

1.2 Misiones de paz

Como se mencionó al comienzo de este artículo, Uruguay es uno de los diez principales contribuyentes de tropas para las misiones de paz de las Naciones Unidas, y el país que más efectivos aporta en relación con su población y el tamaño de sus fuerzas armadas. El último año de gestión del primer gobierno de izquierda no aportó novedades, confirmando la idea generalizada en la sociedad uruguaya de que la contribución con tropas a las Naciones Unidas es una cuestión que atañe, sobre todo, a las Fuerzas Armadas.

De cualquier forma, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas[12], el presidente Vázquez aludió a esta cuestión como demostración del compromiso uruguayo con las acciones de paz, sin olvidar una mención a las dificultades de financiamiento que sufren dichas actividades por la crisis internacional[13]. Luego, fue distinguido por el presidente Barack Obama (2009-), quien lo invitó a sentarse a su lado en una reunión con los mayores contribuyentes de tropas para las Naciones Unidas.

En 2009, el despliegue uruguayo en Haití (Minustah), aun cuando no creció significativamente en número, sí vio ampliarse las misiones

asignadas, lo que se reflejó en cambios de su configuración. Lo que había sido un batallón del Ejército al que se incorporaban efectivos de la Fuerza Aérea y la Armada en tareas de apoyo, dio lugar a un batallón conjunto. La Fuerza Aérea opera autónomamente un aparato Aviocar para misiones de reconocimiento, relevamiento fotográfico y transporte, y la Armada cumple con la tarea de guardia costera en aguas jurisdiccionales haitianas, con ocho bases en diferentes puntos de la costa.

El accidente sufrido en Haití por un avión de la Fuerza Aérea Uruguaya en octubre 2009[14], en el que toda su tripulación murió, representó el incidente más grave en más de diez años de fuerte participación uruguaya en misiones de paz y tuvo gran impacto en la opinión pública.

El número de personal y el equipamiento que Uruguay pone a disposición de las Naciones Unidas en régimen de auto-sustentación constituye no sólo un esfuerzo logístico muy considerable: somete también al conjunto de las Fuerzas Armadas en Uruguay a una presión significativa. Así, estas actividades, aun cuando definidas por ellas mismas como no sustantivas y de apoyo a la política exterior del país, pueden ser consideradas como las que mayor compromiso en medios y personal exigen a las instituciones castrenses.

2. Seguridad y gobernabilidad democrática

En Uruguay los niveles de criminalidad han crecido en las últimas dos décadas y las encuestas de opinión registran la percepción de inseguridad como uno de los fenómenos que preocupan a la población[15]. Ello, a pesar de que las cifras del Ministerio del Interior indican que durante los últimos tres años la situación de la criminalidad es de estabilidad y no de crecimiento. De todas formas, el asunto estuvo en la agenda pública durante los cinco años del primer gobierno de la izquierda y representa un problema pendiente para la segunda gestión del Frente Amplio. Sin embargo, debe establecerse que la seguridad no plantea problemas de gobernabilidad en el país.

Esta afirmación se sustenta en cuatro razones: primera, no existen áreas geográficas del territorio fuera del control del Estado y de sus aparatos de seguridad. Segunda, los niveles de corrupción de Uruguay son relativamente bajos[16]. Pese a las vulnerabilidades estructurales del país (ubicación y características de sus fronteras), a las debilidades de ciertos organismos públicos[17] y a la herencia de políticas públicas anteriores[18], no existe evidencia de que organizaciones del crimen organizado hayan logrado niveles de penetración significativos en el Estado y el sistema político uruguayos.

La tercera razón que debe mencionarse es que el país continúa perfeccionando las instituciones dedicadas al control del crimen organizado. Durante 2009, algunas operaciones exitosas mostraron novedades en ese plano, incluso mediante la detección, por primera vez en la historia uruguaya, de una operación de lavado de activos en el sector inmobiliario. Pese a constituir una de las actividades económicas tradicionalmente utilizadas por el crimen organizado para blanquear dineros malhabidos, recién a partir de 2009 se establecieron mecanismos que posibilitan algún nivel de control sobre dichos negocios[19]. Particularmente significativa fue la puesta en funcionamiento de los juzgados especializados en crimen organizado, definitivamente establecidos en 2009.

Por último, la cuarta razón es que las autoridades uruguayas comienzan a disponer de la información resultante de la entrada en vigencia de la reforma tributaria de julio de 2007[20] que, junto al perfeccionamiento de los sistemas informáticos de que dispone el Estado, permite cruzar los datos de los diferentes agentes económicos. Esta ingeniería constituye un instrumento poderoso que desalienta la economía informal y limita la evasión fiscal, además de otros delitos económico-financieros.

2.1 Indicadores de violencia y criminalidad

A principios de junio de 2009, en pleno desarrollo del ciclo electoral 2009-2010, cuya fase nacional culminó con la segunda ronda presidencial de fines de noviembre[21], la centralidad que tuvo la seguridad pública en la agenda oficial a lo largo de la gestión del presidente Vázquez sufrió un vuelco radical.

En efecto, luego de declaraciones polémicas de la ministra Daisy Tourné, la titular de la cartera de Interior acordó con el presidente la presentación de su renuncia al cargo. El nombramiento de Jorge Bruni, un abogado de estilo reservado y serio, hasta entonces a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, operó casi como un sedante, quitando importancia a la problemática de la criminalidad como asunto de debate electoral.

En realidad, la pérdida de importancia de la seguridad pública y la violencia, vista con la perspectiva de las cifras del Observatorio de Violencia y Criminalidad para 2009 y de su comparación con los años anteriores, es coherente con la pérdida de dramatismo que registró el asunto.

En efecto, la tabla 1 muestra una situación de virtual estancamiento de las denuncias de delitos en todo el territorio del país durante los últimos tres años[22].

Uruguay es una de las sociedades con menores índices de violencia y criminalidad, y es considerada una de las más seguras de Sudamérica, junto a Chile. Sin embargo, también es cierto que la problemática del delito y el incremento de la violencia es una cuestión en la que cualquier uruguayo coincide. Las sociedades naturalmente se toman a sí mismas como referencia central y en las últimas dos décadas la criminalidad ha crecido de manera muy notoria.

Un detalle de los delitos consumados, discriminados según hayan afectado a la propiedad o a las personas, muestra una evolución con matices diferenciales. Así, las denuncias de delitos contra las personas y particularmente los homicidios –intentos y consumados– han crecido, como se ve en la tabla 2.

En cuanto a los delitos contra la propiedad, globalmente se observa cierta disminución de las denuncias, aun cuando rapiñas y copamientos –delitos de mayor violencia– son, justamente, los que crecen un poco (véase el gráfico 1).

Por último, la tabla 3 presenta los delitos de carácter sexual. La situación en este caso es bastante similar a la de la tabla anterior. En un marco general de pequeño aumento en su número, se verifica el incremento del número de denuncias de violación.

Tabla 1. Uruguay, cantidad de denuncias de delitos totales y de otros delitos, 2007-2009

	2007	2008	2009
Total personas	23.370	25.684	26.231
Total sexuales	1.116	1.188	1.209
Total propiedad	136.203	144.450	133.045
Contrabando	248	140	130
Otros delitos	16.415	15.829	15.482
Total general	177.352	187.291	176.097

Fuente: Ministerio del interior -División Estadística y Análisis Estratégico.

Tabla 2. Uruguay, cantidad de denuncias por delitos contra la propiedad, 2007-2009

		2007	2008	2009
Hurtos		105.029	110.904	99.110
	Consumados	99.842	105.629	94.480
	Tentativas	5.187	5.275	4.630
Hurtos de vehículos		3.836	4.124	3.950
	Consumados	3.692	3.980	3.788
	Tentativas	144	144	144
Rapiñas		9.990	11.687	12.456
	Consumados	9.173	10.570	11.387
	Tentativas	817	937	1.069
Daños		11.850	12.417	12.857
Copamientos		146	146	184
Abigeatos		1.988	1.738	1.626
Otros contra propiedad		3.364	3.434	2.862
		136.203	144.450	133.045

Fuente: Ministerio del interior-División Estadística y Análisis Estratégico.

Gráfico 1. Uruguay, homicidios y tentativas de homicidio, 2007-2009

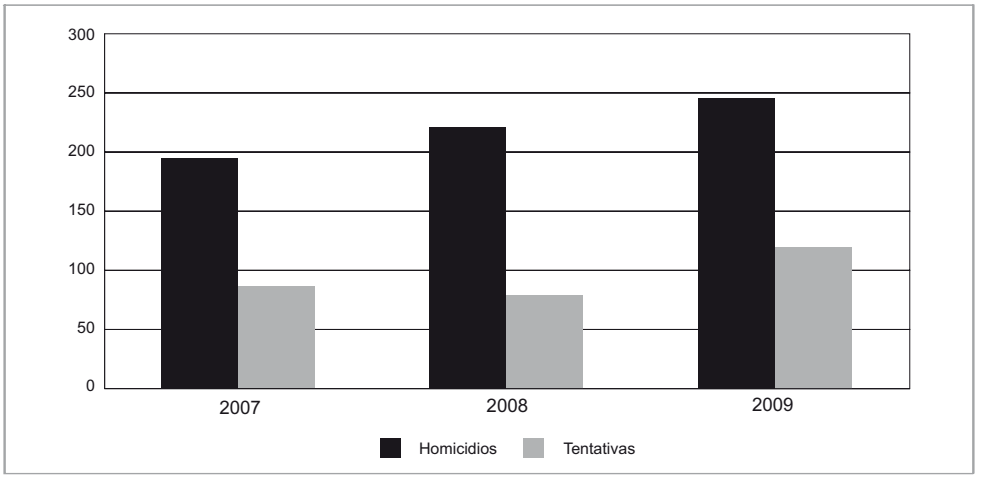


Tabla 3. Uruguay, cantidad de denuncias por delitos sexuales, 2007-2009

		2007	2008	2009
Violaciones		293	310	302
	Consumados	206	207	212
	Tentativas	87	103	90
Otros sexuales		823	878	907
Total sexuales		1.116	1.188	1.209

2.2 El *caso Feldman*: un extraño *affaire* con múltiples implicaciones

Más allá de lo señalado, debe citarse el denominado *caso Feldman*, un evento extraordinario cuya repercusión pudo amenazar la estabilidad política de la democracia uruguaya y que sirvió para poner en evidencia un conjunto de carencias de los servicios de seguridad del país.

A principios de noviembre 2009, cuando comenzaba la campaña política para la segunda vuelta electoral entre los dos candidatos presidenciales triunfadores de la primera vuelta, el senador José Mujica (Frente Amplio) y el ex presidente Luis A. Lacalle (Partido Nacional, 1990-1995), de manera aparentemente casual quedó al descubierto un gran depósito ilegal de armas, en una casa deshabitada de Montevideo. Su propietario, Saúl Feldman, contador público de 60 años y afectado de un cáncer aparentemente avanzado, resultó casi no tener relaciones sociales ni familiares, tampoco vínculos políticos o de negocios que explicaran el extraño caso.

Los fines para los que, a lo largo de un periodo aparentemente de muchos años, el profesional había acumulado las armas –unas 700 en total, de muy variado tipo y origen, además de un volumen importante de pólvora, elementos para recargar munición y algunas granadas de mano–[23] no pudieron ser aclarados. Ante la ausencia de pistas de investigación plausibles, un juez especializado en crimen organizado archivó el caso, luego de interrogar a decenas de personas[24].

El asunto tuvo dos derivaciones principales. Por una parte, dio lugar a una peligrosa maniobra político-electoral de la que participaron dos ex presidentes de la República: Jorge Batlle (2000-2005) y Luis A. Lacalle, quien intentaba ser reelegido. Por otra, dejó al descubierto un conjunto de debilidades de los aparatos de seguridad en el marco de un operativo policial que mostró fallas en casi todas sus fases y dejó serias dudas acerca de las capacidades de los organismos seguridad e inteligencia del Ministerio del Interior.

El propietario de la casa donde se encontraron las armas mató a un efectivo de inteligencia, para luego resistir violentamente a los grupos especiales de la Policía durante casi 24 horas. Ello dio lugar a un espectacular operativo de asedio y asalto a una residencia en las afueras de Montevideo, donde el profesional vivía con varios perros como única compañía. El individuo aparentemente se quitó la vida cuando iba a ser reducido por los policías. Además de haber demostrado poseer cierta preparación militar, contaba con equipo y armamento para resistir un asedio y su casa tenía un escondite disimulado y con puerta de ingreso blindada. Allí se parapetó en la fase final de su resistencia.

Como se dijo, el denominado *caso Feldman* dio lugar a una peligrosa maniobra político-electoral. Ella se disparó cuando, apenas descubierto el armamento, el ex presidente Jorge Batlle afirmó públicamente que el candidato presidencial José Mujica y su entorno político tenían vínculos con las armas descubiertas, las que aseguró *podían pertrechar un batallón completo*. Fundó su afirmación en el pasado de Mujica como dirigente del movimiento guerrillero, Movimiento de Liberación Nacional, Tupamaros. Sin embargo, cuando fue citado por la justicia no aportó pruebas de su afirmación.

Acto seguido, el asunto llegó a su clímax cuando en ciertos canales de TV comenzaron a ser difundidos unos polémicos *spots*[25] sin firma. Rápidamente pudo conocerse que éstos habían sido contratados por el Partido Nacional y elaborados por un conocido publicista argentino. Las armas halladas, sus orígenes, las motivaciones y posibles vínculos políticos o delictivos de su propietario ocuparon los titulares de los medios durante al menos una semana. La oposición política llamó al parlamento a los ministros del Interior y de Defensa Nacional, pero varias de sus denuncias resultaron infundadas y sus argumentos desbaratados.

En definitiva, el intento de los partidos de oposición al gobierno de utilizar el asunto con fines estrictamente electorales tuvo el efecto de

boomerang político. Desacreditó a sus promotores sin dañar la popularidad del finalmente electo nuevo presidente, José Mujica. Así, mientras la investigación judicial naufragaba por la ausencia de pistas plausibles, todo el asunto resultó sepultado y no se volvió a hablar del mismo. Sin embargo, es inocultable que el *affaire* habría podido alterar el desarrollo normal de la campaña electoral.

No obstante, lo más importante del infortunado intento de manipulación político-electoral fue que contribuyó a dejar en segundo plano los problemas más trascendentes que el caso puso en evidencia. A ello contribuyó que, ya al final de un periodo de gobierno durante el cual la izquierda tuvo dificultades en la gestión de los asuntos de seguridad ciudadana y en plena campaña electoral, tampoco el oficialismo mostró interés en profundizar en el asunto.

Sin embargo, resulta llamativo el cúmulo de impericias de los diversos servicios del Ministerio del Interior en los procedimientos vinculados al enigmático asunto. Además, es inevitable vincular esos errores con viejos déficits institucionales que arrastra el sector de seguridad uruguayo. Aun cuando no es posible analizarlo en detalle aquí[26], conviene mencionar las principales carencias de los aparatos de seguridad del Estado que el caso dejó en evidencia.

La ausencia de un informe oficial final por parte de las autoridades –policiales y judiciales– con el trasfondo del enorme cúmulo de datos y versiones que se difundieron en esos días y cuya veracidad no terminó de dilucidarse, dificultan el análisis. Además, fortalecen la hipótesis de contaminación de todo este oscuro asunto por la intervención de los servicios de inteligencia. El hecho evidente es que la suma de errores y hechos infortunados confluyeron para convertir el asunto en un verdadero enigma.

Aun si el informe oficial de Bomberos indica que la causa del principio de incendio que condujo al hallazgo del depósito de armas no fue intencional, el caótico procedimiento que comenzó con la intervención de un grupo de vecinos para sofocarlo dejó dudas acerca del resultado de la pericia técnica.

Todo indica, por otra parte, que el responsable del depósito de armas fue alertado tempranamente. Es llamativo también que Inteligencia policial destacara a dos desprevenidos agentes para confirmar el lugar de residencia e identidad del propietario del depósito de armas. Así, éste pudo atacar y asesinar a uno de ellos.

Aun cuando el contador demostró preparación para combatir y disposición a resistir, su muerte fue un factor decisivo para frustrar la investigación. La pericia forense fue compleja y aunque concluyó que Saúl Feldman se autoeliminó, las versiones contradictorias sobre su muerte y la violencia que caracterizó al procedimiento dejaron dudas sobre este punto.

Finalmente, la interrogante quizá más perturbadora. La vetusta legislación sobre comercio, tenencia y uso de armas de fuego en Uruguay sólo convertía al propietario del arsenal en responsable de delitos absolutamente menores. ¿Qué razones lo impulsaron a resistirse a las autoridades? Hasta el momento, la única hipótesis consistente –por irracional– es la del maniático.

Este caso, además, puso a las autoridades políticas y judiciales ante la evidencia de un hecho de enorme gravedad que, al ser descubierto fortuitamente en un momento político muy delicado, dio lugar a un procedimiento donde sucesivos hechos infortunados se acumularon para frustrar la investigación. Tal acumulación de casualidades no puede sino motivar suspicacias y preguntas a las que no es fácil responder con certeza.

Sea como fuere, parece claro que las autoridades políticas están ante la evidencia de problemas serios que ponen en cuestión la eficacia de unos aparatos de inteligencia del Estado que durante los veinticinco años posteriores a fin de la dictadura han recibido poca atención[27]. Desarrollados en el periodo de la guerra fría y perfeccionados por la dictadura para el control político de la población, los servicios de inte-

ligencia del Ministerio del Interior fueron, en alguna medida, desmantelados y reorientados luego de 1985[28].

En el Ministerio de Defensa Nacional, en cambio, el control político efectivo de la información de inteligencia militar es limitado. El servicio de inteligencia de las fuerzas armadas, luego de sucesivos cambios de denominación, se ha resumido en la Dirección de Inteligencia de Estado, dependiente del Ministerio de Defensa, de cuyas actividades y capacidades poco se conoce, aun cuando seguramente sean escasas. Oficialmente, para las jerarquías militares, los archivos de inteligencia correspondientes al periodo de la dictadura y a sus años previos, son inexistentes[29], lo cual es también un dato en sí mismo.

Por otra parte, el *caso Feldman* puso en cuestión la eficacia y confiabilidad de una institución policial que ha venido siendo perfeccionada, renovada y mejor atendida presupuestalmente, pero que arrastra problemas de larga data que se superarán lentamente.

3. Posición geopolítica y en la seguridad regional

Como se señaló en el informe incluido en el *Anuario 2009*, la política regional de Uruguay ha tenido un carácter básicamente reactivo, un tono reservado y perfil bajo. Lo mismo podría decirse respecto al Mercado Común del Sur (Mercosur), pese a que durante el segundo semestre de 2009 el presidente Vázquez ocupó la presidencia *pro tempore* del bloque.

El bajo protagonismo regional puede explicarse también porque en 2008-2009 en el Ministerio de Relaciones Exteriores se sucedieron dos titulares. Entre marzo de 2008 y agosto de 2009 la titularidad estuvo en manos de Gonzalo Fernández[30]. Posteriormente, hasta marzo 2010, fungió como Ministro el subsecretario embajador Pedro Vaz Ramela. La brevedad de ambas gestiones, la condición de funcionario del servicio exterior del embajador Vaz y su declarada intención de reintegrarse al mismo, contribuyen a explicar que en 2009 no haya habido novedades en este ámbito.

El asunto más importante que ocupó al Consejo Suramericano de Defensa de Unasur, la firma del convenio complementario de cooperación militar para el uso de un conjunto de facilidades en territorio colombiano por parte de las fuerzas estadounidenses, no dio lugar a iniciativas ni declaraciones de la cancillería uruguaya, que mantuvo la línea general de bajo perfil que caracterizó su política regional.

En general, podría decirse que en sus decisiones de política exterior Uruguay buscó la proximidad de Brasil y Chile. Guardó cuidadosos equilibrios tejidos con base en el bajo perfil, el recurso de los cautos silencios y la parsimonia en la toma de posición frente a asuntos espinosos. De cualquier forma, Montevideo mantuvo su vínculo de cooperación mutua con Venezuela basado en proyectos productivos comunes[31], aun cuando evitó alinearse con las posiciones más radicales del presidente Chávez. Continuó sus buenas relaciones con los países del Alba (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), sin por ello alejarse de Colombia y Perú, los dos aliados más estrechos de Estados Unidos en la región.

Ya se aludió a la participación uruguaya en Minustah (Haití). Su fuerte contingente militar que, sin variar en número, amplió sus misiones en 2009, contribuye a respaldar la presencia regional en la misión de las Naciones Unidas. Sin embargo, Uruguay mantuvo su ausencia política y escasa actividad de cooperación al desarrollo en Haití.

4. Perspectivas 2010

El 1 de marzo de 2010 José Mujica asumió como presidente, encabezando la segunda gestión de gobierno de la izquierda en Uruguay. La perspectiva general que ello plantea es la de ciertos énfasis diferentes y algunos cambios en la

política exterior del Uruguay y en su posicionamiento geopolítico. Ello no significa que un cambio dramático sea de esperarse.

De todas formas, el equipo de gobierno de la segunda gestión del Frente Amplio ha llegado con una vocación regional más fuerte que la expuesta por Tabaré Vázquez durante su administración. Mujica ha asumido el compromiso personal de resolver el diferendo con Argentina por la instalación de la planta de celulosa a orillas del río Uruguay.

Es muy significativo que el nuevo presidente uruguayo haya vinculado la resolución del conflicto por la planta de celulosa a un conjunto de otros asuntos binacionales, algunos de ellos regulados por los tratados binacionales del río Uruguay y del río de la Plata. En efecto, Mujica ha establecido que la superación del diferendo diplomático con Argentina incluye la navegación en el río Uruguay y el río de la Plata, el desarrollo general de los puertos y la actividad logística en Uruguay –particularmente los puertos en el río Uruguay y el proyecto del puerto de aguas profundas en la costa atlántica uruguaya–, los proyectos de integración energética, etc. Una vez emitido el fallo de la Corte de La Haya, al que ambos gobiernos se han sometido, el largo bloqueo del puente General San Martín que une ambos países será levantado más temprano que tarde.

Tampoco deben esperarse novedades radicales en la ubicación de Uruguay respecto a las diferencias que existen en el seno de Unasur y América Latina y cuyo eje puede ubicarse en las relaciones con Estados Unidos. Aun cuando Mujica podrá adoptar algunas decisiones más audaces en este plano –lo mismo podría aventurarse en el ámbito más general de la política internacional– su enfoque realista de las relaciones internaciones le conducirá a mantener buenas relaciones con Estados Unidos y sus aliados en la región, y a fortalecer lazos, principalmente económico-comerciales, con gobiernos de signo claramente antiimperialista.

También se asistirá al despliegue de esfuerzos dirigidos a revitalizar el Mercosur y muy probablemente a anudar mayores vínculos del Uruguay con Paraguay y Bolivia, a impulso del nuevo presidente.

De todas formas, Mujica lo ha dicho claramente: él se ubica en una línea afín a la del gobierno del presidente Lula. Más allá de lo que ocurra en las elecciones que se celebren en Brasil en octubre 2010, es previsible que la política exterior de Uruguay tienda a alinearse con Itamaraty.

Bibliografía

González Guyer, J. (2009). "La política de seguridad de Uruguay en el 2008: el conflicto por las plantas de celulosa y las misiones de paz". En *Anuario 2009. Seguridad regional en América latina y el Caribe*, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, FES, Bogotá.

Serra, Narcís (2009). *La transición militar*, Editorial Debate, Barcelona.

Notas

1 En abril de 2010 la Corte Internacional de Justicia en La Haya resolvió a favor de Uruguay, para que no cierre la planta de celulosa causante de la disputa con Argentina. La sentencia del Tribunal establece también que Uruguay violó un tratado bilateral, al no informar ni negociar con Buenos Aires el avance de la instalación de la fábrica en una de las orillas del río; pero desestimó el reclamo argentino para que Uruguay pague una compensación por daños y perjuicios.

2 Ley 17920 promulgada el 22/11/05 por el poder ejecutivo, reformando el artículo 135 del decreto-ley 15.688 de 1984 en la redacción dada por el artículo 11 de la ley 15.848 de 1986. La limitación referida no existía en la Fuerza Aérea y la Armada. Los ascensos mencionados se aprueban con aprobación previa del Senado.

3 La excepción más reciente fue la experiencia del presidente Luis A. Lacalle (1990-1995), quien sufrió serios problemas de indisciplina relacionados con la designación de oficiales de su partido en las altas jerarquías militares. En el caso de Vázquez, nadie hubiera podido acusarlo de favoritismo partidario. No existen altos oficiales adictos al Frente Amplio.

4 Ya en febrero 2009, en su *Informe memoria y balance de la gestión 2008*, el presidente Vázquez sólo incluyó una mención de tipo retórico al asunto. Mientras se redacta este artículo aun no se conoce el Informe del año 2009, el último de su gestión.

5 En http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15848&Anchor=. Un grupo de oficiales militares y policiales, los ex dictadores Juan María Bordaberry y el teniente general Gregorio Álvarez junto al ex canciller Juan C. Blancos, han sido procesados y permanecen en prisión. En octubre de 2009 el plebiscito que proponía anular parcialmente la ley en cuestión no logró el número de votos necesarios.

6 El artículo 137 de la Constitución habilita al poder ejecutivo a interponer tal recurso y comunicarlo al Parlamento dentro de un plazo de 10 días.

7 La observación interpuesta no ha sido publicada oficialmente. Su texto, de 13 carillas (Mensaje Nº52/09 del 09/09/09) dirigido al presidente de la Asamblea General del P. Legislativo, tiene la firma del presidente Vázquez y de cuatro ministros (Defensa, Interior, Economía y Relaciones Exteriores).

8 http://www.mdn.gub.uy/?q=debate_nacional

9 A ello se aludió unos párrafos antes, al comentar la gestión del presidente Vázquez en relación con las Fuerzas Armadas.

10 Conviene señalar que el Estado y su gestión en Uruguay tienen fuertes rasgos corporativos. Existen numerosas instituciones públicas que funcionan con altos niveles de autonomía y cuyas tecnocracias acumulan un poder considerable en la elaboración de políticas públicas. Como contrapartida –aun cuando es una tradición en retroceso– en general los Ministerios poseen capacidades institucionales relativamente débiles. La excepción más notable es el Ministerio de Economía.

11 Por ello se entienden las orientaciones gubernamentales referidas a asuntos como empleo, estructura y despliegue de fuerzas, sistemas de armas y adquisiciones, formación militar, etc. Véase Serra, 2009.

12 http://www.voltairenet.org/article162234.html

13 El atraso en los pagos de las Naciones Unidas obligó al gobierno a otorgar en diciembre un préstamo de 15 millones de dólares al Ministerio de Defensa para saldar la deuda con los efectivos que participaron en misiones de paz. Véase http://www.presidencia.gub.uy/_web/leyes/2009/12/D3315%20.pdf

14 http://www.fau.com.uy/fallecidos_fau531.html

15 Para un análisis de la evolución de la criminalidad durante los últimos veinte años, véase González, 2009: 148-161.

16 Uruguay está ubicado, junto a Chile, en el lugar 25 del índice de percepción de la corrupción 2009 de Transparencia Internacional. Son los dos países mejor ubicados en América Latina. http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCI%C3%93N%202009/Tabla%20sint%C3%A9tica.CPI_2009_table_spanish.pdf

17 El nombramiento de un nuevo jerarca en la Dirección Nacional de Aduanas ha permitido avances en este organismo estratégico, que se han reflejado en el éxito de algunas operaciones contra organizaciones de contrabando de importancia desconocida. La Prefectura Nacional Naval, por su parte, logró incautar dos mil kg de cocaína y desbaratar a una organización serbia.

18 Desde la dictadura y hasta el *crack* financiero de 2001, Uruguay generó condiciones para constituirse en plaza financiera regional.

19 En 2009, la Secretaría Anti-lavado de Activos (creada en 2008) logró desbaratar maniobras inmobiliarias, que llevaron al procesamiento judicial de importantes profesionales, derivación de una operación de la brigada antinarcóticos en 2006, cuando se desbarató una organización de origen colombiano con actividades ilícitas en Brasil.

20 http://www.mef.gub.uy/bergara_acde.php

21 Las elecciones internas de candidatos partidarios a la presidencia tuvieron lugar a fines de junio. A fines de octubre se celebraron las elecciones parlamentarias junto a la primera vuelta presidencial. En mayo de 2010 se cumplieron las elecciones locales.

22 Conviene precisar, a los efectos de contextualizar el asunto, que la población total de Uruguay ronda los tres millones de personas.

23 Si bien el caso fue titular en la prensa durante más de una semana y motivó que los ministros de Interior y Defensa Nacional fueran citados al Parlamento, la falta de un reporte oficial final sobre el asunto y las muy diferentes versiones de prensa respecto al número, origen y características de las armas encontradas, impide dar información sobre cantidades, características exactas o estado de mantenimiento del material descubierto.

24 Las investigaciones judiciales no han tomado estado público.

25 http://www.youtube.com/watch?v=YDK0UZa3hoo

26 Quien desee profundizar en el evento puede consultar los archivos de los principales portales de información uruguayos en los días posteriores al hallazgo de las armas, el 1 de noviembre de 2009.

27 La revisión y reforma de los servicios de inteligencia es uno de los objetivos que se había fijado el Frente Amplio en su programa para el gobierno que finalizó

en marzo de 2010. El asunto ha quedado pendiente para el gobierno del presiente José Mujica.

28 Un síntoma de cierto grado de control sobre ellos surge de la posibilidad que tiene el Ministerio de proporcionar a los ciudadanos información acumulada en los archivos de inteligencia policial desde antes de la dictadura sobre sus prontuarios políticos, etc.

29 En 2007, la ministra de Defensa Nacional incautó, en un local del Ejército, un volumen considerable de información microfilmada.

30 Fernández es catedrático de derecho penal en la Universidad de la República y persona muy cercana al presidente Vázquez. Comenzó la gestión como secretario de la Presidencia y delegado del presidente en el periodo en el que la investigación de violaciones de derechos humanos durante la dictadura estuvo en primer plano de la agenda política. Posteriormente, durante 2008, ocupó la titularidad del Ministerio de Relaciones Exteriores para, a partir de 2009, quedar a cargo del Ministerio de Defensa Nacional.

31 Venezuela ha hecho algunas inversiones productivas y financieras en Uruguay y Ancap, la empresa uruguaya de petróleo, ha establecido acuerdos con su homóloga PDVSA para desarrollar emprendimientos tanto en Uruguay como en Venezuela.

POLÍTICAS Y CONCEPTOS DE SEGURIDAD EN ALGUNOS PAÍSES DE LA ALBA

Los cambios en las Fuerzas Armadas y la defensa en la "revolución democrática" de Evo Morales

Sonia Alda Mejías

Introducción

La victoria electoral por mayoría absoluta, en diciembre de 2005, del Movimiento al Socialismo (MAS) y de su líder Evo Morales dio inicio a una revolución democrática y popular en Bolivia, según el mismo presidente electo. Su ascenso responde a la crisis de gobernabilidad que afecta, aun cuando en diferente medida, a la región en general y al país en particular. El descrédito de los partidos tradicionales y de las instituciones gubernamentales favoreció el surgimiento de nuevos actores políticos que, como el MAS, reivindicaban un gobierno que atendiera las necesidades populares. Para ello, Morales propuso el establecimiento de una democracia participativa, de la justicia social y de un Estado plurinacional. El 6 de diciembre de 2009, tras las elecciones nacionales, el presidente Morales y su partido superaron los excelentes resultados de las elecciones anteriores. De acuerdo con la nueva Constitución, aprobada en enero de 2009, Morales ha podido ser reelegido y el MAS alcanzó la mayoría absoluta en el Congreso, con lo que se garantiza el proceso de cambios ya iniciado y, según el presidente, su profundización. En este nuevo mandato se pretende poner en práctica el Estado plurinacional establecido en la nueva Constitución. Sin embargo, en este cambio, que el gobierno califica de revolucionario, no hay muchas fórmulas nuevas. Para alcanzar los objetivos anunciados se considera imprescindible aplicar un nacionalismo y antiimperialismo marcados, estrategias económicas antiliberales basadas en un fuerte estatismo y políticas asistencialistas que desde hace tiempo han demostrado sus limitaciones. Por otra parte, los ensayos sobre democracia participativa no siempre han garantizado una plena participación y, además, pueden tener efectos negativos sobre la institucionalidad.

En cualquier caso, desde la primera vez que fue investido presidente, en enero de 2006, Morales anunció que las Fuerzas Armadas eran un actor fundamental, de cuya participación dependía, en buena parte, la ejecución de los cambios prometidos. Así, junto con el pueblo, la institución militar adquiría, desde el principio de su mandato, una importancia particular. Con esta renovación en el cargo presidencial se garantiza no sólo el proceso de cambio mencionado, sino el papel destacado que dichas

fuerzas ocupan en el mismo. Desde el inicio del primer mandato presidencial, ambos actores se convirtieron en aliados para defender las transformaciones emprendidas frente a los principales enemigos de la revolución. Con este objetivo se orientan las misiones de las Fuerzas Armadas. Sobre esta alianza civil-militar se articulan y justifican los cambios que el gobierno del MAS ha introducido y pretende realizar en el campo de la defensa.

El objeto de este artículo es poner de manifiesto la dimensión y la naturaleza de esta transformación y sus implicaciones. La estructura usada en este análisis es un marco idóneo para examinar dichos cambios en sus dimensiones cualitativa y cuantitativa. De esta forma es posible considerar cuán revolucionarios son y las implicaciones que pueden tener en la administración de la defensa y en el control civil, elemento imprescindible para asegurar la democratización de la defensa.

1. La alianza pueblo-Fuerzas Armadas como instrumento para defender la revolución y combatir el imperialismo

Las escasas menciones que hacía el MAS al ámbito de la seguridad y la defensa, y las duras críticas dirigidas en el pasado a las Fuerzas Armadas, como un cuerpo represor, hacían difícil suponer que, tras alcanzar la presidencia, Evo Morales las convertiría en algo tan importante en su discurso. Como dirigente del movimiento cocalero su actividad se centró en manifestar su oposición frontal a la política de erradicación forzosa del cultivo de coca y a la violación de los derechos humanos de campesinos y de activistas sindicales, debido a la labor represiva de las Fuerzas Armadas. Una vez que el MAS se constituyó como partido nacional y lideró la organización de buena parte de los movimientos sociales, estas tampoco dejaron de ser objeto de crítica. El programa del MAS se expresa en términos idénticos. La principal preocupación era expresar la frontal oposición a que se dedicasen a tareas como "la opresión, la represión o la intimidación" con el objetivo de "castrar el coraje y el espíritu rebelde de su pueblo"[1].

En contraste con esta posición, pocos días después de su elección como presidente de la República, Morales manifestó: "Después de reflexionar profundamente como capitán general de las Fuerzas Armadas, he entendido que es importante potenciar, fortalecer a nuestras Fuerzas Armadas, porque un país sin Fuerzas Armadas no sería un país libre, soberano, y por eso hay que fortalecerlas"[2]. Desde ese momento el presidente ha transmitido invariablemente este mensaje, ensalzando su centralidad en la llamada "revolución democrática". El objetivo es involucrarlas en el proyecto de transformación del MAS, haciéndolas parte "del desarrollo económico, social, político, cultural de nuestros país"[3]. Mediante la aspiración de la integración y la unidad de las fuerzas armadas y el pueblo se trata de establecer una relación recíproca. Así, mientras están "al servicio del pueblo", "todos campesinos o no campesinos, intelectuales o no intelectuales, indígenas o no indígenas, deben pensar en fortalecer, potenciar a nuestras Fuerzas Armadas".

Para el MAS, la relación de enemistad histórica entre el pueblo y los militares se explica por la dominación imperialista a la que históricamente han sido sometidos el país y su ejército. El gobierno boliviano sostiene que los militares han estado controlados por las oligarquías para asegurar las relaciones de poder de la alianza oligárquica-imperialista. Por ello, la misión asignada a éstos, el "mantenimiento del orden interno", se tradujo en la represión del pueblo, mediante persecuciones, asesinatos, desapariciones. Bajo esta forma de dominación ha de entenderse esa relación de enemistad. La excepción fue la Independencia, único momento en el que las Fuerzas Armadas y el pueblo tuvieron la oportunidad de luchar juntos. En aquel momento decisivo, los "pueblos originarios" participaron junto a aquellas en la "liberación de nuestros pueblos"[4]. Así se entiende

que, en la medida en que se recupere esa breve relación de amistad, será posible conformar esta alianza y combatir de manera más eficaz el imperialismo. Con la unión civil-militar, las Fuerzas Armadas dejan de colaborar con el imperialismo y la oligarquía, y la tradicional relación de enemistad se convierte en colaboración para desarrollar una sociedad "verdaderamente democrática" en los ámbitos político, social y económico. En esta nueva etapa, ellas serían eximidas de cualquier responsabilidad, ya que habrían sido víctimas de la manipulación de aquellos gobiernos, como ha declarado el presidente Morales en numerosas ocasiones.

Esta alianza guarda un importante paralelismo con la unidad cívico-miliar implantada en Venezuela, unión que se entiende como el mejor medio posible de vencer al enemigo en una guerra desigual, como es la lucha contra la potencia estadounidense y su ambición imperialista. Esta relación se comprende en términos de reciprocidad, justificando la participación de la ciudadanía en la defensa y la de las Fuerzas Armadas en el desarrollo del país. Sin embargo, pese a las similitudes con Venezuela, hay diferencias considerables en relación no tanto con la concepción de la defensa, compartida por ambos gobiernos, como con el desarrollo y puesta en práctica de dicha concepción (Alda Mejías, 2008: 317-340).

En Bolivia esa alianza está incorporada al discurso del gobierno y legitima buena parte de sus actuaciones, si bien no se ha puesto en práctica en la misma medida que en Venezuela. La nueva Constitución boliviana no contempla un concepto de seguridad integral similar al reconocido por la venezolana; de hecho, no menciona concepto alguno de seguridad. A ello hay que agregar que mientras en Bolivia la ciudadanía no está involucrada directamente en la defensa, en Venezuela este aspecto está consagrado en su Constitución y en su ley orgánica. Esta participación se materializa mediante la organización de milicias. En el caso boliviano, la alianza cívico-militar es un proceso incipiente y no tiene, por el momento, respaldo legal ni institucional. Habrá que esperar a la propuesta presentada por el Ministerio de Defensa en relación con la nueva legislación que regulará la seguridad y la defensa del país[5].

En cualquier caso, en Bolivia esta unión compromete a las Fuerzas Armadas, junto al pueblo, en la defensa de la revolución y en la puesta en práctica del proceso revolucionario. Con ello se zanjarían "los tiempos de la dictadura y el enfrentamiento entre las Fuerzas Armadas y el pueblo…"; ahora, éstas "no pueden ser víctimas de los movimientos sociales ni los movimientos sociales pueden ser víctimas de las Fuerzas Armadas"[6]. Esta unidad se representa en el día de la bandera, cada mes de agosto, desde 2006, mediante un desfile no visto antes, en el que participan conjuntamente militares y grupos de pueblos originarios, un acto calificado de histórico por el presidente[7]. Esta unión ha dado lugar a que las Fuerzas Armadas se hayan convertido, junto al pueblo, en un actor imprescindible, tanto que Morales reclamó su apoyo y presencia en dos de los procesos que justificaron su victoria electoral en 2005: la nacionalización de los hidrocarburos[8] y la celebración de la Asamblea Constituyente, cuestiones ambas consideradas fundamentales para iniciar un proceso de transformación mediante el cual se implantase en Bolivia una "verdadera" democracia, un Estado multinacional y pluricultural, justicia social y la liberación del neocolonialismo, del imperialismo y las transnacionales, entre otras cuestiones.

Esta alianza es trascendental, pues mas allá de cambiar la relación entre el pueblo y la institución armada, justifica los cambios que se deben introducir en la defensa y en las mismas Fuerzas Armadas, al tiempo que legitima la importancia adquirida por ellas. Mediante el esquema empleado a continuación se pretende poner de manifiesto qué cambios se han introducido, de qué tipo son y cuáles son sus implicaciones, particularmente en relación con las relaciones civiles-militares y la democratización de la defensa, basada en la instauración del control civil.

2. Estructura y sistemas de seguridad y defensa

2.1 Estructura de las Fuerzas Armadas y demás instituciones de seguridad

En Bolivia, las Fuerzas Armadas garantizan la defensa del país y, en caso de ser preciso, la seguridad interna, junto con la Policía. Estas dos instituciones han estado enfrentadas desde la transición democrática, al disputarse espacios de competencia en materia de seguridad interior[9]. En principio, esa rivalidad habría disminuido desde 2005, al orientarse la misión de las primeras fundamentalmente al desarrollo nacional.

De acuerdo con la ley orgánica vigente, de 1992, las Fuerzas Armadas de la nación están constituidas por el Ejército, la Fuerza Aérea y la Fuerza Naval, organizadas así (artículos 16 y 17): el Comando en Jefe es el organismo superior de mando y decisión, tiene un carácter técnico-operativo, y la función permanente de coordinar y dirigir a las Fuerzas Armadas. Está compuesto por el comandante en jefe, la Jefatura de Estado Mayor General (cuerpo asesor técnico y operativo), la Inspectoría General y Estado Mayor General. Bajo su mando se encuentran los comandos generales de cada fuerza, dentro de los cuales se reproduce la misma estructura del Comando en Jefe[10].

La misión de la Fuerza Terrestre es defender la soberanía e integridad del territorio nacional, garantizar la seguridad terrestre y coadyuvar en el mantenimiento del orden público, de acuerdo con las directivas del Comando en Jefe. La Fuerza Aérea asegura la soberanía y defensa del espacio aéreo nacional, y vigila en forma permanente para reprimir la piratería en la navegación aérea militar y civil. La Fuerza Naval asegura la soberanía y la defensa de los intereses marítimo fluviales y lacustres de la nación.

El número de efectivos, 46.100, es el mismo existente antes del inicio de la presidencia de Evo Morales, y los efectivos por fuerza son: 4.800, de la Armada; 6.500, de la Fuerza Aérea; y 34.800, del Ejército[11].

A ello cabe agregar que la relación entre efectivos totales y población en Bolivia es de 4,6 militares por cada 1.000 habitantes, de manera que, aun cuando atendiendo al total Bolivia tiene una de las Fuerzas Armadas más pequeñas de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), si se considera la proporción de efectivos por cada mil habitantes ésta es muy alta, tanto que entre sus países vecinos sólo la supera Colombia, sometida a un conflicto interno[12]. En cuanto a su estructura por categorías, durante la presidencia de Morales tampoco ha habido cambios. Como anteriormente, en la actualidad los oficiales representan 10% de los efectivos, los suboficiales 15% y la tropa 75%[13]. Estos datos revelan el bajo nivel de modernización del aparato de defensa boliviano, debido a los escasos recursos destinados a ese propósito desde la transición democrática. Frente a las características de unas Fuerzas Armadas modernizadas, adaptadas a las nuevas amenazas y conflictos, pequeñas, con gran movilidad y muy tecnificadas, las bolivianas son numerosas y el Ejército cuenta con el mayor número de efectivos, fundamentalmente tropa, con gran diferencia respecto a las otras fuerzas, particularidades que muestran un aparato de defensa poco tecnificado y no muy moderno.

En relación con el alistamiento, se realiza mediante el servicio militar obligatorio. Tradicionalmente, el ingreso al Ejército ha tenido mucha demanda, ya que para amplios segmentos de la población rural es una posibilidad de salir de su medio y de adquirir alguna formación (Quintana, 1998). En ese sentido no hay novedades, y el sistema de reclutamiento se conserva e, incluso, se pretende hacer del mismo una oportunidad de aprendizaje más premeditada y sistemática para el mayor número posible de ciudadanos. Con ese objetivo algunos cuarteles se han convertido en centros tecnológicos y de capacitación, para que los reclutas aprendan un oficio[14], pues según el propio presidente el objetivo es hacer de estos cuarteles y de las Fuerzas Armadas la "universidad de los pobres"[15].

En cuanto a la organización de milicias integradas por ciudadanos, mientras que en Venezuela la unión cívico-militar permite justificar su organización, en Bolivia la alianza pueblo-Fuerzas Armadas, pese a las semejanzas de planteamiento con la unión cívico-militar, no se ha traducido en la creación de milicias. Los llamados ponchos rojos, un grupo aymara comprometido con el proyecto de Evo Morales, fueron considerados por algunos como un ejemplo de milicia. Sin embargo, no fueron creados por el gobierno, su origen es anterior, y no se tiene previsto utilizarlos como un medio para preparar a la población civil ante una posible guerra. No obstante, el presidente Morales convocó a esta milicia indígena a defender la unidad del país junto a las fuerzas armadas ante las aspiraciones autonómicas de las provincias ricas del Oriente boliviano. Públicamente, Morales llegó a comparar su misión con la del Ejército regular. Sin embargo, las críticas a estas declaraciones llevaron al presidente a desarmarlas y a cambiar sus armas por alimentos[16]. Sus dirigentes dicen que cuentan con 100.000 hombres armados pero su armamento es muy antiguo y poco operativo.

2.2 Sistema de inteligencia

Hasta el momento no ha existido un sistema nacional de inteligencia unificado, sino que cada fuerza cuenta con su servicio. El más estructurado ha sido el del Ejército, que ha funcionado con gran autonomía y sin ningún control ni fiscalización.

En 2008, el ministro de Defensa hizo pública la intención de crear la Agencia Central del Estado (Aecie)[17], orientada a "proteger los recursos naturales, la lucha contra el crimen internacional organizado y para planificar lo que es el Estado en un nuevo escenario y con una nueva Constitución política del Estado". Para ello se pretende centralizar la información de las Fuerzas Armadas y de la Policía. En la actualidad el proyecto sigue y en él está directamente implicado el Ejército, que apoya la creación de este organismo a partir de su propia experiencia, recogida en la Escuela Militar de Inteligencia del Ejército (Emie)[18]. En enero de 2010 se hizo pública la elaboración de un proyecto de ley, aun cuando su contenido no se conoce.

2.3 Funciones de las Fuerzas Armadas y la Policía

2.3.1 Misiones de las Fuerzas Armadas

De acuerdo con el artículo 244 de la nueva Constitución, las Fuerzas Armadas "tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país". La única diferencia existente respecto al artículo de la Constitución anterior sobre la misión de las Fuerzas Armadas (artículo 208) es que en el texto actual, en lugar de "cooperar" en el desarrollo integral del país, se emplea el verbo "participar". Esta modificación pretende enfatizar en esta tarea, que se ha convertido en la más importante, ya que a partir de la alianza establecida con el pueblo se entiende que éste es el medio más eficaz para hacer llegar a los ciudadanos la ayuda que necesitan.

En relación con el desarrollo nacional, desde el primer año de gobierno el presidente Morales insistió en el apoyo de las Fuerzas Armadas a proyectos de desarrollo y a programas de conservación del medio ambiente en áreas rurales. Las primeras medidas se orientaron a campañas de atención médica, construcción de infraestructura, participación en campañas de alfabetización o a la protección de la riqueza natural del país. Además de estas tareas, en 2006 el Ejército asumió también la distribución del bono "Juancito Pinto", programa gubernamental mediante el cual se prestan ayudas familiares para fomentar la escolarización regular de la población in-

fantil; en 2008 el pago de la "Renta Dignidad", consistente en el pago de 320 dólares anuales a personas mayores de 60 años sin jubilación, mientras que los mayores jubilados reciben 240 dólares mensuales; y, en 2009, el bono "Juana Azurduy", ayuda económica destinada a las madres gestantes y a los niños menores de dos años de edad. Junto a esta cantidad de tareas ya asignadas[19], las Fuerzas Armadas también se han incorporado al control aduanero. La presidencia de este órgano estatal está a cargo de un general retirado y la aduana regional de La Paz está dirigida por un militar. En 2008, a las tareas programadas se sumaron propuestas y proyectos que multiplicarían las funciones por cumplir. Entre ellos, se le encomendaría el desarrollo de numerosas actividades económicas. A la labor que ya cumplían en la Empresa Estatal de Apoyo a la Producción de Alimentos (Emapa) se sumó la idea de colaborar en la distribución de alimentos. Incluso se recuperó una antigua proposición del Ejército para que los militares se involucren en la producción de alimentos, ya que dispondrían de la tierra, los conocimientos y los medios[20]. Igualmente se contempla el control de vías y de carreteras; el transporte de hidrocarburos, mediante la aportación de barcazas de transporte de líquidos, y, como el mismo presidente propuso en el mes de marzo a la Fuerza Naval, la exportación de minerales, como el hierro de El Mutún (Santa Cruz). Además, se aprobó un proyecto de la Armada para la construcción de la primera terminal portuaria, con carácter público y estatal, en Puerto Guijarro (Santa Cruz), que se utilizará para exportar soja y minerales no ferrosos, por vía fluvial[21].

Toda esta evolución pone de manifiesto el firme propósito del presidente Morales de convertir a las Fuerzas Armadas en "una empresa de desarrollo"[22]. Coherente con este objetivo, el mandatario se ha propuesto, además, hacer de éstas un poderoso agente económico, mediante la reactivación productiva de la Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (Cofadena), que según él entraron en quiebra en 1978 debido a la aplicación de políticas neoliberales. Con ello se pretende que este grupo de empresas se conviertan en el "pilar de la industrialización en Bolivia"[23]. Para iniciar esta recuperación, Cofadena ensambla tractores "al servicio del pueblo boliviano"[24]. Sin embargo, este se entiende sólo como el primer paso ya que, según el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, José Luis Cabas, "Mañana la meta de nuestro singladura serán los tractores, pasado mañana los camiones y automóviles, más adelante la industrialización, aprovechamiento del litio, la producción de sus derivados y químicos. Nuestras empresas empujarán el tren del desarrollo que es política de nuestro presidente y del Estado boliviano"[25]. Para el inicio de este ambicioso proyecto se contará con la colaboración de Irán y China. Con este papel de liderazgo otorgado a las Fuerzas Armadas en la reactivación económica, su protagonismo es aún mayor. Si para contribuir al desarrollo nacional no habían dejado de incrementarse las tareas militares relacionadas con las políticas sociales y ambientales adelantadas por el gobierno, con su participación en la economía se da un nuevo salto cualitativo que aumenta la presencia militar en los espacios propiamente civiles. La justificación sigue siendo su contribución al desarrollo nacional, pero con un valor añadido en la medida en que, en tanto empresarias, contribuyen a difundir y consolidar el proyecto social gubernamental, basado en el desarrollo endógeno para neutralizar la influencia imperialista.

Sin embargo, el desarrollo nacional no es la única misión de las Fuerzas Armadas: deben garantizar, además, el mantenimiento del orden jurídico constitucional y la seguridad interior, en colaboración con la Policía, en caso de ser necesario. En todo caso, este cúmulo de misiones no las exime de la misión tradicionalmente asignada: la seguridad exterior. Desde el principio, el gobierno denunció el abandono de las fronteras durante las administraciones anteriores y la necesidad de recuperar el control fronterizo. De acuerdo con el criterio gubernamental, la mejor manera de garantizar dicha protección es colonizar y potenciar el desarrollo de estas

zonas mediante la colaboración de las Fuerzas Armadas con la población civil[26].

Ninguna de las misiones descritas es nueva. Si consideramos la dedicación al desarrollo nacional y la acción cívica, éstas no presentan novedad alguna: es una misión que cuenta con larga tradición en la región y que ha sido llevada a cabo por las fuerzas armadas latinoamericanas desde los sesenta y los setenta. En el caso boliviano la diferencia radica en la proporción de tareas asignadas con el pretexto de la participación en el desarrollo nacional. No obstante, el riesgo de militarización que lleva consigo esta acumulación de funciones, propias del ámbito civil, puede ser considerado secundario si se justifica como un medio para atender las necesidades del pueblo. Conviene insistir también en que aun cuando las Fuerzas Armadas sean consideradas un actor decisivo en el proceso revolucionario, el nuevo texto constitucional no modificó el artículo de la Constitución anterior dedicado a sus misiones, a excepción de una palabra, como se dijo. Los cambios enfatizan en las tareas contempladas en la Constitución anterior. La crítica del MAS, como partido de la oposición, era que los militares se dedicaban a la seguridad interior, concretamente a la represión de la movilización social y a la lucha contra el narcotráfico. Con el mismo texto legal ha sido posible que vuelquen buena parte de su esfuerzo en la labor social, y que conserven importantes espacios que les proporcionan, como antes, autonomía funcional e influencia social.

2.3.2 Misiones de la Policía

La Constitución de 2009 dispone en su artículo 251 que "La Policía boliviana, como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público, y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano. Ejercerá la función policial de manera integral, indivisible y bajo mando único, de conformidad con la ley orgánica de la Policía boliviana[27] y las demás leyes del Estado".

2.4 Escenarios de conflicto

Por el momento, en Bolivia no hay una doctrina militar que haya planteado los posibles escenarios de conflicto ni las estrategias que se deberían seguir de acuerdo con los mismos. No obstante, el gobierno ha manifestado la necesidad de crear una doctrina militar coherente con la nueva Constitución[28]. Atendiendo a esta necesidad, en marzo de 2009 se inauguró el Centro de Doctrina Conjunto, cuyos resultados deberán esperarse. Hasta este momento, las Fuerzas Armadas siguen manejándose según los criterios de la guerra fría. Sin embargo, pese a la inexistencia de una doctrina militar, los planteamientos políticos y las declaraciones del presidente y su gobierno, así como las decisiones adoptadas en política exterior, permiten plantear, a grandes rasgos, cuáles podrían ser dichos escenarios.

Hay dos asuntos que el gobierno concibe como amenazas constantes: las peticiones de autonomía de los departamentos de Oriente y, en el exterior, la ambición imperialista, muy particularmente su afán de controlar los recursos naturales. Frente a dichas amenazas los posibles escenarios de conflicto son la desintegración de la unidad nacional ante la decisión secesionista de esos departamentos y, en relación con la segunda, una ofensiva, fundamentalmente de Estados Unidos, para controlar los recursos naturales nacionales. De acuerdo con estas amenazas y con los posibles escenarios de conflicto, el presidente entiende que las Fuerzas Armadas están para defender "la unidad del país, el territorio nacional y sus recursos nacionales"[29]. Sobre estas dos cuestiones insiste reiteradamente, ya que, por un lado, las Fuerzas Armadas tienen un "mandato sublime" del pueblo boliviano y "una obligación constitucional, noble y sagrada que es defender la unidad del territorio nacional", ante lo que el presidente entiende como actitudes separatistas o, según sus palabras, frente a "gente que quiere dividir Bolivia". Respecto a los recursos naturales, el mandatario considera que su defensa y protección ha de ser uno de los principales objetivos que deben re-

flejarse en la doctrina militar: "nuestras Fuerzas Armadas tienen que tener su propia doctrina, Fuerzas Armadas que trabajen por el pueblo, que defiendan los recursos naturales"[30].

Por todo ello, el presidente Morales ha involucrado directamente a la institución armada ante el riesgo de división del país y la ha erigido insistentemente, desde la instalación de la Asamblea Constituyente en 2006, como garante de la unidad nacional. Las diferencias entre el presidente y las demandas de los departamentos de Oriente han inmerso a Bolivia en una situación de crisis política que, en sus peores momentos, ha paralizado al país y ha hecho temer el estallido de una guerra civil. El último y quizá más importante fue el de septiembre de 2008[31], caso en el cual la insistencia del mandatario sobre el compromiso de las Fuerzas Armadas con la unidad nacional se duplicó y éstas, por su parte, ratificaron dicho compromiso.

En cuanto a la defensa de los recursos naturales, el gobierno justificó la presencia de militares en las instalaciones de las multinacionales dedicadas a la explotación del gas boliviano, tras el decreto de nacionalización del 1 de mayo de 2006. La importancia que tiene garantizar al pueblo boliviano la propiedad y los beneficios de los recursos naturales, hasta ahora esquilmados por potencias extranjeras, según el discurso oficial, ha justificado la recreación de escenarios de conflicto concretos:

> En el campo de operaciones, y en la nueva visión de las hipótesis de conflictos por nuestros recursos naturales, especialmente los energéticos, mineralógicos, ecológicos, acuíferos y de nuestras tierras cultivables, éstas ya no se limitarán solamente a los países limítrofes. Para ello hemos diseñado un sistema de defensa atípico, llamado "lucha de patriotas", concebido para una lucha prolongada de pequeños núcleos y asistidos por las comunidades a lo largo y ancho del país, los mismos que combatirían al invasor en forma permanente, hasta derrotarlo, teniendo como aliado el propio medio ambiente[32].

Más allá de las posibles similitudes de esta estrategia con el modelo de guerra popular de resistencia cubana y venezolana, es interesante señalar que aun cuando en este documento no hay referencia explícita a Estados Unidos, se afirma que el posible conflicto no se contempla sólo con países vecinos. Sin embargo, las tensas relaciones con la potencia y los acontecimientos vinculados con la firma del Acuerdo de asistencia militar entre Colombia y Estados Unidos han hecho más explícito el discurso antiimperialista gubernamental a la hora de plantearse una estrategia defensiva. Desde cuando se supo que en el convenio se contemplaba el uso de bases colombianas por parte de Estados Unidos, el gobierno boliviano y el venezolano han sostenido que el objetivo de ese país es invadir países latinoamericanos desde bases militares de la región para saquear sus recursos naturales. De hecho, el presidente venezolano, Hugo Chávez, ha hecho girar su estrategia defensiva sobre este escenario de conflicto. Por su parte, para Evo Morales el pueblo sabe que "una vez recuperados uno de los recursos naturales como son los hidrocarburos, empezó a cambiar Bolivia (…) estos imperios pretenden provocar a las demás naciones sudamericanas y controlar, como siempre lo hicieron en toda la región, para saquear los recursos naturales"[33].

2.5 Políticas antinarcóticos

El gobierno del presidente Morales utiliza una estrategia diferente para combatir el narcotráfico, respecto a la usada en la década de los noventa. Desde el principio de su mandato, Morales ha defendido la penalización del consumo de drogas y el narcotráfico, pero no la de la hoja de coca y su producción limitada[34]. Para el gobierno, la concepción de la hoja de la coca como uno de los principales elementos de la identidad cultural de algunos pueblos de los Andes, y el reconocimiento de sus múltiples usos, justifican su legalización, el cultivo controlado, su comercialización, industrialización y exportación[35]. En cualquier caso, el presidente descarta la represión como forma de control, aun en el caso de la coca excedentaria. El método por emplear sería siempre la concertación. No obstante, la política actual no ha logrado disminuir los

cultivos ilegales de coca. De hecho, en Bolivia se cultivan legalmente 12.000 hectáreas de la hoja, aun cuando los cálculos de las Naciones Unidas señalan que en el país hay cerca de 30.500 hectáreas, cantidad que representa un aumento de 20% sobre las 25.400 que había cuando Morales llegó a la presidencia[36].

Este planteamiento contrasta con la lucha basada en la penalización de la producción mediante la erradicación forzosa de cultivos, método aplicado por los gobiernos anteriores a 2005[37], política impulsada por Estados Unidos, que desde 1990 estuvo presente con ayuda financiera, material y humana, mediante el "Convenio para la prevención integral del uso ilícito de drogas"[38]. Esta es otra de las principales diferencias, pues también desde el principio el presidente Morales consideró que la lucha contra el narcotráfico debía adelantarse sin injerencia policial o militar extranjera. Cuando accedió al cargo sostenía que "los norteamericanos dirigen nuestras Fuerzas Armadas y nuestra policía. Convoco al gobierno de Estados Unidos a hacer un pacto de lucha contra el narcotráfico que tiene que acabar con el secreto bancario, con la industria de los precursores y con la demanda. Sólo se puede terminar con el narcotráfico si hay cero cocainómanos y cero mercados"[39]. Después de varios intentos frustrados de negociar esta colaboración, el gobierno de Bolivia ordenó, el 1 de noviembre de 2008, la expulsión de los agentes de la Drug Enforcement Administration (DEA). La principal justificación de esta medida fue la voluntad de que fueran los bolivianos y no los estadounidenses quienes diseñasen la lucha antidroga en Bolivia, con el objeto de "nacionalizar la lucha antidroga". Se consideraba que hasta el momento la presencia de ese país en Bolivia para combatir este problema era más injerencia que cooperación.

Esta decisión ha obligado a equipar a la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) con aeronaves y medios logísticos para el fortalecimiento de la lucha contra el tráfico de drogas. La FTC está compuesta por miembros de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico de la Policía (Felnc) y de las Fuerzas Armadas. El equipamiento con el que cuentan es de la década de los sesenta y setenta, y su renovación exige una fuerte inversión. A finales de año se presentaron los informes de las fuerzas policiales y militares dedicadas a esta misión, reflejando los primeros resultados de la llamada nacionalización de la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, pese a la labor desempeñada, no es claro que dichas fuerzas sean suficientes y que sus recursos y capacidades sean los que se necesitan para combatir el problema. Sin la DEA caben serias dudas sobre la posibilidad de controlar el narcotráfico existente y, además, en la medida en que los carteles mexicanos y colombianos interpreten esta ausencia como una ventaja, es posible que decidan aumentar la producción y el tráfico de cocaína.

2.6 Evolución de la institucionalidad y sistema de seguridad y defensa

En la actualidad, Bolivia carece de una ley de la defensa, aun cuando cuenta con una ley orgánica de las Fuerzas Armadas (1993), que fija su estructura, organización y misiones, y con la del servicio militar obligatorio (1966), que regula el reclutamiento, la permanencia y los derechos y obligaciones de los reclutas. Oficialmente no hay un Libro blanco; en 2004 se redactó uno, que la nueva administración no reconoce.

En principio la legislación existente no se enmarca dentro de los presupuestos que introduce la nueva Constitución, en la medida que establece un "Estado plurinacional comunitario", lo que "implica que las Fuerzas Armadas también tienen que transformar su currícula educativa para fomentar el respeto y la convivencia pacífica, como base filosófica de los valores, la identidad y la cultura de los 36 pueblos indígenas que reconoce la Constitución para sentar los cimientos de un régimen de convivencia armónica entre todas las naciones y todas las culturas"[40]. Por este motivo, la Presidencia de la República autorizó al Ministerio de Defensa para que revise y actualice las normas militares. Ello

justifica la ley de servicio militar obligatorio y la ley de armas y explosivos que se encuentran en proceso de aprobación en el Congreso Nacional. Además, se organizaron comisiones para revisar, analizar y presentar propuestas para las siguientes normas, con el fin de adaptar las existentes a los cambios introducidos, así como para regular aspectos de enorme trascendencia que hasta el momento no lo han estado:

- Ley del fondo de defensa del Estado.
- Leyes del sistema judicial militar.
- Ley orgánica de las Fuerzas Armadas.
- Ley del sistema de administración de recursos humanos.
- Ley del sistema educativo militar.
- Ley del régimen de fronteras.
- Ley de intereses marítimos, fluviales y marina mercante.
- Ley "soberanía" de seguridad y defensa del Estado.
- Ley del sistema de inteligencia del Estado.
- Ley orgánica del Consejo Supremo de Defensa.
- Ley del régimen del Seguro Social Militar[41].

En la medida en que las propuestas aún no son públicas, los cambios que esta nueva legislación va a introducir se desconocen; sin embargo, si nos atenemos a la Constitución, quizá no sean muchos. Las disposiciones constitucionales relativas a la defensa y particularmente el capítulo VII, dedicado a las Fuerzas Armadas y a la Policía, apenas presentan variaciones de contenido o de forma respecto a la Constitución anterior. La diferencia fundamental entre uno y otro texto es la sustitución de la palabra Estado por la expresión Estado plurinacional, sustitución de términos que tiene importantes implicaciones en otros ámbitos, pero que de acuerdo con el propio texto constitucional no afecta directamente a la organización sustancial de la administración de la defensa o a las relaciones cívico-militares. En efecto, se introducen cambios que buscan la integración de la población indígena en la defensa, sobre todo en las esferas directivas o en los cargos de mando militares, espacios de los que históricamente han sido excluidos. Aun cuando es un objetivo coherente con la ambición de configurar un Estado plurinacional, este aspecto no asegura el control civil del asunto, una asignatura pendiente en la democracia boliviana.

2.7 Bases institucionales: la defensa y los poderes del Estado

2.7.1 Poder ejecutivo

De acuerdo con la Constitución de 2009, el presidente de la República es el capitán general (artículo 7º), la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas, bajo cuya autoridad se encuentra el alto mando militar, integrado por el ministro de Defensa, el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, el jefe de Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas y los comandantes generales del Ejército, la Fuerza Aérea y la Fuerza Naval (ley orgánica artículo 19).

Las funciones presidenciales en materia de defensa se mantienen prácticamente iguales a las de la carta de 1967. Estas, según el artículo 172 son:

1. Preservar la seguridad y la defensa del Estado.
2. Designar y destituir al comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y a los comandantes del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada.
3. Proponer a la Asamblea Legislativa Plurinacional los ascensos a general de Ejército, Fuerza Aérea, división y brigada; a almirante, vicealmirante y contralmirante; y a general de la Policía, de acuerdo con informe de sus servicios y promociones.
4. Declarar el estado de excepción.

2.7.2 Poder legislativo

En materia de defensa, la Constitución actual mantiene prácticamente las mismas atribuciones a este poder que reconocía la anterior, si bien hay una pequeña modificación en el reparto de facultades entre la Cámara de Diputados y la Asamblea Legislativa[42]. La diferencia más destacable es la supresión del artículo 68 de la Constitución de 1967, en el que se contemplaba la consideración, por este poder, de la declaración de guerra que hiciera el presidente. La causa puede ser que, en la medida en que en la nueva se declara a Bolivia como Estado pacifista, este caso nunca tendría lugar. No obstante, sí se reconoce el derecho a la legítima defensa. Las atribuciones constitucionales del legislativo en relación con algunos aspectos de la defensa están consagradas en estos artículos:

- Artículo 158, en el que, entre otras funciones, a la Asamblea Legislativa Plurinacional, compuesta por el Congreso y el Senado[43] se le atribuyen las de:
  - Autorizar la salida de tropas militares, armamento y material bélico del territorio del Estado, y determinar el motivo y tiempo de su ausencia.
  - Autorizar excepcionalmente el ingreso y tránsito temporal de fuerzas militares extranjeras, determinando el motivo y el tiempo de permanencia.
  - Aprobar el presupuesto general del Estado presentado por el órgano ejecutivo.
- Artículo 159, determina estas funciones en relación con el asunto en cuestión para la Cámara de Diputados:
  - Aprobar en cada legislatura la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz.
- El artículo 160 determina las de la Cámara de Senadores:
  - Ratificar los ascensos, a propuesta del órgano ejecutivo, a general de Ejército, de Fuerza Aérea, de división y de brigada; a almirante, vicealmirante, contralmirante y general de Policía boliviana.

Hay una comisión específica de defensa en el Parlamento (Reglamento interno de la Cámara, artículos 42-44), que es la que cuenta con un menor número de diputados (6). En el Senado hay Comisiones pero ninguna específica de Defensa.

2.7.3 Poder judicial

Los tribunales militares forman parte de la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas y, por tanto, son independientes y autónomos en la administración de justicia (artículo 27, ley orgánica de la nación), autonomía que se completa al hacer del Tribunal Supremo de Justicia Militar el órgano de máxima instancia (título II, capítulo V). Todo ello significa que los militares no pueden ser juzgados por la justicia civil. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha resuelto que los militares acusados de violación de derechos humanos podrán ser juzgados por esta. Todavía no se ha hecho reforma alguna al respecto, aun cuando sí se tiene previsto llevarla a cabo.

2.7.4 La administración de las Fuerzas Armadas: el Ministerio de Defensa

Según la ley orgánica de la nación, vigente desde 1992, el presidente de la República administra la defensa mediante dos conductos: en lo administrativo, por conducto del Ministerio de Defensa, y en lo técnico por medio del comandante en jefe (artículo 18). Esta diferenciación, y el rango de ministro reconocido al comandante en jefe, que recibe las órdenes directamente del presidente (artículo 39), determinan que el máximo representante de las Fuerzas Armadas no esté jerárquicamente bajo la autoridad del ministro de Defensa, un aspecto fundamental ya que, en una democracia, la administración de la defensa debe hacerse por medio de un órgano ministerial fuerte, bajo cuya dirección se encuentren las fuerzas. Sin embargo, aun cuando el contenido de la futura ley orgánica se descono-

ce, el nuevo texto constitucional podría cerrar la posibilidad de potenciar al Ministerio, ya que su artículo 246 contempla, igual a la Constitución anterior (artículo 210), que "las Fuerzas Armadas dependen de la presidenta o del presidente del Estado y reciben sus órdenes, en lo administrativo, por intermedio de la ministra o del ministro de Defensa y en lo técnico, del comandante en jefe". Con ello éste podría ser de nuevo equiparado jerárquicamente con el ministro de Defensa, en contra de la estructura institucional y jerárquica necesaria para asegurar el control civil.

La misión del Ministerio es desarrollar "acciones orientadas a la defensa nacional, defensa civil y cooperación al desarrollo integral; para alcanzar la seguridad integral y bienestar general; a fin de contribuir al logro del bien común de la nación"[44]. Dichas tareas justificarían su organización en dos Viceministerios: el de Defensa y el de Defensa Civil. Esta estructura, como se ha visto, es anterior al gobierno del presidente Morales y durante su presidencia no se ha modificado. Las reformas que ha habido desde 2008 no afectan sustancialmente la organización, estructura y competencias ministeriales. Los cambios para adecuarse a la Constitución se limitan a la reorganización del Viceministerio de Defensa, denominado ahora Viceministerio de Defensa y Cooperación al Desarrollo Integral, ámbito que hasta el momento pertenecía al Viceministerio de Defensa Civil. Con ello se confirma, una vez más, la asociación que el presidente Morales considera que debe existir entre las Fuerzas Armadas y el desarrollo social, misión que, como se vio, estima fundamental.

El ministro no tiene que ser militar. Desde 1982, con el inicio del nuevo periodo democrático, los ministros han sido mayoritariamente civiles, lo cual es el caso también durante la presidencia del presidente Evo Morales[45]. Sin embargo, a excepción del ministro y los viceministros, quienes están en los puestos de dirección continúan siendo, sobre todo, militares.

2.8 La cooperación internacional

La magnitud y la dimensión del proyecto de transformación de la defensa, incluyendo la potenciación de las Fuerzas Armadas, exigen recursos e ingresos considerables. Junto a las nuevas partidas previstas para financiar la reforma, el gobierno quiere contar también con la cooperación internacional. En este caso, sin embargo, determinadas ayudas se han condicionado, en particular la de Estados Unidos, en tanto se entiende que su colaboración se había convertido en una injerencia en la soberanía nacional. Esta crítica se justifica por la presencia sin control, durante la década de los noventa, de militares estadounidenses en el territorio nacional, concentrados en la lucha contra el cultivo de coca en colaboración con los militares bolivianos. Desde esta perspectiva, aun cuando inicialmente el gobierno del presidente Morales se esforzó por demostrar que no rechazaba *a priori* ningún tipo de relación con Estados Unidos, no ha sido posible llegar a acuerdos. No obstante, el antiimperialismo gubernamental no equivale al rechazo de la ayuda de ese país, sino a aceptar sólo ayuda económica, aceptación que en ningún momento podrá determinar política o decisión interna alguna. El resultado es el deterioro de las relaciones con Estados Unidos, que llevó, incluso, al rompimiento de las relaciones diplomáticas, tras la expulsión del embajador de ese país en septiembre de 2008, y a la cancelación de los vínculos de cooperación establecidos hasta el momento.

El ministro de Defensa ha declarado que hay otros países dispuestos a cooperar con Bolivia. Ciertamente, los convenios de cooperación firmados poco después de la victoria electoral de Evo Morales fueron muchos y muy variados, destacándose la colaboración de Gran Bretaña, Canadá, España o China. No obstante, frente a los ambiciosos proyectos gubernamentales la cooperación que finalmente se concretó con estas naciones fue muy limitada[46]. Conviene destacar los convenios firmados con nuevos actores, como Rusia[47], China o Irán, que recientemente

han adquirido protagonismo en la región. En el caso de los gobiernos antiimperialistas, como el boliviano, tienen trascendencia especial, porque se convierten en una alternativa de cooperación y de financiación que evita tener que recurrir a Estados Unidos.

Pese a la variedad de convenios de cooperación firmados con diferentes países, lo cierto es que Venezuela es el cooperante de mayor peso, tanto en el ámbito de la defensa como en otros. Así, en los tres últimos años el gobierno boliviano ha recibido ayuda de ese país en diferentes cuestiones y de formas diversas en este ámbito: en 2006 se firmó un convenio que acordaba el asesoramiento de las tropas de ingenieros para la construcción de obras de infraestructura y caminos, y cursos en institutos venezolanos para la capacitación de militares bolivianos en diferentes materias. Este mismo convenio contemplaba la construcción de varios complejos militares en áreas fronterizas para favorecer su colonización, como en el departamento de Beni o en Puerto Guijarro. En 2007, el gobierno pudo dedicar 50.000 dólares a mejorar la infraestructura de los cuarteles, una de sus prioridades, procedentes del monto total de 10 millones de dólares donados por Venezuela; y en 2008 se firmó otro acuerdo militar, un "Memorando de entendimiento en materia de seguridad y defensa", que trata numerosas cuestiones, pero cuyo objetivo fundamental es la capacitación de las tres fuerzas. La finalidad de esta capacitación, en palabras del presidente Morales, era que las Fuerzas Armadas tuvieran "espacios para la preparación intelectual y técnica", paso imprescindible para que el país tuviera "su propia doctrina militar"[48].

Estos acuerdos podrían contradecir algunas declaraciones iniciales del gobierno del MAS, ya que desde un principio se anunció insistentemente que se recurriría a la cooperación internacional procedente de diferentes países, para sustituir la dependencia de Estados Unidos. Sin embargo, en dicha cooperación el peso Venezuela es de tal magnitud que se corre el riesgo de reproducir un esquema similar, basado en la ayuda de un único país. En este caso, Venezuela podría llegar a sustituir a Estados Unidos como país cooperante.

2.9 Misiones internacionales

Desde 1997, con la firma del Memorando de entendimiento entre Bolivia y las Naciones Unidas, el país ha participado en diferentes misiones. A la mayoría se han enviado observadores, a excepción de la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (Monuc) y de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah), en donde sí ha participado tropa, compuesta por 212 y 218 miembros, respectivamente.

A partir de la presidencia de Evo Morales es posible apreciar un gran salto en la participación en las misiones de paz. El gobierno expresó desde el principio de su mandato su voluntad de aumentar la participación en este tipo de misiones y los datos ponen de manifiesto el esfuerzo hecho: mientras en 2005 el aporte de Bolivia equivalía a 3,97% del total de América Latina, en 2007 alcanzó 7,15%. Por el momento este parece ser el techo, ya que durante 2008 este ascenso sólo se llegó a 7,16%, aun cuando no debe despreciarse el cambio significativo en este sentido[49].

3. Recursos del sistema de seguridad

3.1 Presupuesto de defensa

El criterio adoptado para valorar el presupuesto de defensa es su relación con el producto interno bruto (PIB), de acuerdo con lo cual es posible seguir la evolución del gasto al respecto. Durante los procesos de transición democrática, Bolivia, al igual que el resto de países de la región, experimentó una fuerte contracción presupuestal en la partida dedicada a este rubro. Así lo pone de manifiesto el descenso del PIB dedicado a defensa, de 3% en 1985 a 1,6% en 2002[50]. A

partir de ese año, coincidiendo también con la región, se aprecia una tendencia inversa, aun cuando más moderada, y así en 2003 el porcentaje fue de 2,05 y en 2004 de 2,18%.

Frente a esta tendencia ascendente hay otro cambio, que coincide con la victoria electoral de Evo Morales en 2005. A partir de entonces la partida presupuestal dedicada a este gasto se reduce, ya que el porcentaje en relación con el PIB desciende, según las fuentes, a 1,58%, en 2007 y a 1,55% en 2008[51]. Esta tendencia no coincide con la del resto de la región, inmersa en un gran esfuerzo presupuestal para modernizar sus aparatos de defensa, lo que provoca el incremento en el gasto en este rubro. Dicha evolución no deja de ser contradictoria con el interés prioritario que le ha concedido el presidente Morales al papel de las Fuerzas Armadas en su participación en el desarrollo integral del país. Máxime cuando está pendiente la renovación del equipamiento militar dentro del proceso de modernización anunciado, considerado prioritario por el gobierno[52]. En realidad, los datos de 2009 en relación con el gasto en defensa serán los que muestren de nuevo una tendencia ascendente, pues durante ese año el gobierno hizo gastos importantes en las diferentes fuerzas.

3.2 Estructura de inversiones

La estructura del gasto en defensa presenta, en mayor o menor medida, características similares a las del resto de la región, donde la mayor parte de los fondos disponibles se destina a la partida de personal. En Bolivia, la proporción para este rubro en 2006 fue de 65,85% (incluyendo retiros y pensiones), mientras que para el resto de los gastos quedó 34,15%[53]. En 2008, una alta proporción del presupuesto se siguió destinando al personal; sin embargo, es posible ver la redistribución del gasto, ya que el monto para personal descendió a 58,62% (incluyendo retiros y pensiones), mientras que 41,38% se destinó a otros gastos[54]. Aun cuando otras fuentes presentan datos distintos, la tendencia se confirma. El *Balance militar* desglosa los gastos no destinados a personal y señala la partida de inversiones, dato con el que es posible comprobar la modernización y renovación iniciada recientemente. De acuerdo con esta publicación, en 2007 la inversión representó 1,98% del total del presupuesto, mientras que en 2008, creció a 3,26%[55].

3.3 Principales adquisiciones

Este esfuerzo de modernización empezó a partir de 2008 y muy especialmente en 2009. Se efectuaron diferentes adquisiciones, centradas sobre todo en la logística, con el fin de facilitar el traslado de las fuerzas y mejorar los cuarteles. Para renovar el obsoleto equipamiento militar el gobierno boliviano ha concertado importantes préstamos con Rusia. En agosto de 2009 solicitó formalmente a la Federación Rusa un crédito renovable de 100 millones de dólares, de los cuales 70 se destinarán a la adquisición de armas y equipos, por primera vez en treinta años. Ante la obsolescencia del equipo militar, el ministro de Defensa declaró que Bolivia no pretendía participar en una carrera armamentista, sino llevar a cabo una renovación necesaria[56]. Como en las adquisiciones anteriores, la mayor parte de estos fondos se destinará a material logístico, básicamente de transporte para el traslado de tropas o equipos, como camiones, aeronaves de carga y transporte de personas, embarcaciones navales y helicópteros. Las exigencias presupuestales y las necesidades que se deben cubrir no permiten que el problema de la renovación del equipamiento militar se resuelva con este primer paso. Su envergadura obliga a continuar con estas inversiones durante el segundo mandato del presidente Morales, periodo en el que se pretende el "repotenciamiento total de nuestras Fuerzas Armadas", aun cuando, como reconoció el ministro de Defensa, Walker San Miguel, "es imposible pretender en una o dos gestiones reponer todo lo que no se hizo en tantos años"[57]. De acuerdo con este proyecto de renovación, en octubre de 2009 se adquirieron aviones caza para la combatir el narcotráfico[58].

4. Esquemas de integración regional

En la actualidad, Bolivia participa en todas las organizaciones hemisféricas, latinoamericanas y sudamericanas, que se encuentran en funcionamiento. Su gobierno está convencido de la necesidad de lograr un proceso de integración latinoamericano pleno, como la mayoría, por no decir todos, los gobiernos de la región. Dicha convicción justifica su presencia en estos foros y organismos regionales y subregionales; sin embargo, pese a esta coincidencia, sus objetivos son distintos a los de buena parte de dichos países e, incluso, se contraponen con algunos de ellos. De acuerdo con sus presupuestos, el interés boliviano se centra en el ámbito latinoamericano y no en el hemisférico, ya que entiende la integración como un medio para ser "independientes" respecto a Estados Unidos y una herramienta imprescindible para combatir las posibles presiones o amenazas del imperialismo estadounidense. Así, aun cuando los proyectos de integración propuestos por Brasil, como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), no tengan un carácter antiimperialista, Bolivia también los apoya, en la medida en que aspiran a la autonomía del área.

Sin embargo, la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) coincide plenamente con los planteamientos ideológicos del gobierno boliviano y sus objetivos. El Alba es un proyecto impulsado por el presidente Hugo Chávez con la misma motivación de Morales: neutralizar la influencia imperialista, anhelo que, en principio, vincula a todos sus miembros. La única manera de desactivar la alianza oligárquica-imperialista es a través de una alianza estratégica mediante la cual sea posible el desarrollo de la región sin depender de la potencia norteamericana. De hecho, el origen del Alba es, precisamente, una propuesta de integración alternativa al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (Alca), proyecto de intercambio comercial estadounidense que integraría a toda la región.

Uno de los elementos más perturbadores para el desarrollo de estos proyectos ha sido la situación y la posición de Colombia, ya que el presidente Chávez, como el resto de los países miembros, consideraba al gobierno del presidente Álvaro Uribe "sometido" a las ambiciones estadounidenses. Tanto que Venezuela contempla a este vecino como la primera amenaza posible que enfrentaría en caso de invasión por parte de Estados Unidos, ya que dicha acción se llevaría a cabo a través de Colombia. En idéntico sentido se ha manifestado Bolivia, particularmente desde la firma del convenio entre ese país y Estados Unidos, en octubre de 2009, mediante el cual el primero le permite usar siete de sus bases militares.

La Alba contempla asimismo la integración militar, que de acuerdo con la propuesta venezolana se basa fundamentalmente en la generalización de la unión cívico-militar en cada país latinoamericano, potenciando a las fuerzas armadas como un agente de desarrollo social. En las ambiciosas propuestas del presidente Hugo Chávez, los militares latinoamericanos se convertirían en portadores de un modelo de desarrollo endógeno[59]. Su interés por la integración le ha llevado, también en este ámbito, a ser pionero. Chávez fue el primero que empezó, hace unos años, a plantear propuestas de integración en materia de defensa. La primera de ellas fue la Organización del Tratado del Atlántico Sur (Otas). En 2006 insistió de nuevo en la configuración de las Fuerzas Armadas del Sur, integradas por los miembros del Mercosur.

Bolivia también ha hecho propuestas en esta materia, al considerar necesario preparar una estrategia defensiva ante la posible invasión estadounidense al continente, como declaró el presidente Morales en noviembre de 2009, al igual que el propio presidente Chávez, a partir del acuerdo ya citado entre Estados Unidos y Colombia. Según esta visión, Morales ha radicalizado su discurso antiimperialista: "se instalaron en Guantánamo para amenazar al pueblo cubano, ahora lo hacen en Colombia, que es otro Guantánamo, pero en Sudamérica"[60]. De hecho, para el presidente boliviano la firma de este tratado es "una provocación a los países

que empiezan a dignificar a sus pueblos, a sus gobiernos, partidos revolucionarios. Es una provocación a los países de la Alba, especialmente". Por todo ello, para él se justifica la creación de unas fuerzas armadas del Alba, que "adopten nuevas doctrinas, por supuesto, revolucionarias, nacionalistas; nuevas doctrinas donde las Fuerzas Armadas estén al servicio de los pueblos y fundamentalmente para la dignidad y la soberanía"[61]. En relación con la conformación de una nueva doctrina militar, Morales ya expresó esta preocupación en la VII Cumbre de la Alba celebrada en Cochabamba en octubre del mismo año, cuando planteó la creación de una "Escuela militar de soberanía y dignidad del Alba", propuesta recogida en la declaración de dicha Cumbre[62].

5. Conclusiones

Las cuestiones planteadas permiten presentar un cuadro completo de las iniciativas adoptadas desde 2005 por el gobierno de Evo Morales en relación con la seguridad y la defensa, así como su incidencia en el proceso de democratización de este ámbito, una tarea en buena parte pendiente aún a la llegada del MAS al poder. El primer aspecto por destacar es la importancia que adquieren las Fuerzas Armadas a partir de la alianza establecida con el pueblo. De acuerdo con esta relación, el compromiso de éstas es servir a aquel, y la mejor manera de hacerlo es participando en el desarrollo nacional para contribuir así a poner en práctica una revolución democrática que, según el gobierno, estaría orientada a atender las necesidades del pueblo. Esta misión ha asignado al aparato militar numerosas tareas que, en buena parte, corresponden fundamentalmente al ámbito civil y están relacionadas con la salud, la educación, la medicina y la construcción. A esta labor social se suma, además, la pretensión de hacer de las Fuerzas Armadas el "pilar de la industrialización del país" a partir de un modelo de desarrollo económico endógeno. Todo este proceso podría desembocar en la politización de las fuerzas y en la militarización de la sociedad. El riesgo de que ambas circunstancias se den está presente, en tanto la institución armada se considere "agente" de la revolución y, además, como consecuencia de ello, se justifique su presencia creciente en las instancias y espacios estatales propiamente civiles.

La concesión de estas tareas más civiles que militares lejos de reducir la autonomía que tradicionalmente han disfrutado las Fuerzas Armadas en Bolivia, la consolida o, incluso, puede aumentarla. En este caso, a la autonomía militar de hecho se suma un marco legal que la ha favorecido, aún después de la transición democrática. En este sentido, el MAS podría estar contribuyendo al disfrute de esa autonomía. A ello hay que agregar que en la medida en que hasta ahora no se ha modificado el marco legal previo, la institución militar conserva una autonomía reconocida legalmente. La razón para mantener vigente esta legislación podría relacionarse con la aprobación reciente de una nueva Constitución, por lo que no habría sido posible emprender aun reformas en este sentido. Sin embargo, en el nuevo texto constitucional, mediante el cual se pretendía una refundación nacional, el *statu quo* militar no se modificó en absoluto. De hecho, los artículos de la Constitución anterior (1967) relacionados con las Fuerzas Armadas se reprodujeron casi idénticos. Con ello no sólo se les aseguraron las misiones que ya tenían, sino que al potenciar su participación en el desarrollo social se ampliaron las posibilidades de aumentar su autonomía y poder. Además, la Constitución de 2009 tampoco somete jerárquicamente al comandante en jefe de las Fuerzas Armadas a la dirección del ministro de Defensa. Con esta línea de mando se renunciaría a fortalecer el poder ministerial, con capacidad para ejercer control civil, y con ello, cuanto menos, controlar la autonomía militar. Tanto las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas como el papel dado al Ministerio muestran en qué medida los pasos dados hasta el momento por el gobierno boliviano no han favorecido la necesaria democratización de la

defensa. Mediante la participación en el desarrollo social se están propiciando espacios de autonomía funcional y una presencia social e institucional que corresponderían al ámbito civil y no al militar. En cuanto al Ministerio, en tanto que en la Constitución se ha renunciado a fortalecer su posición respecto a las fuerzas, no parece posible que pueda constituirse como el principal instrumento para asegurar el control y la conducción civil de la defensa.

A estos riesgos se suma la politización de la institución militar, pese a la insistencia del presidente Morales en el respeto a la institucionalidad y su negación persistente de dicha politización. Sin embargo, evitar ese proceso es difícil, en la medida en que se involucra a los militares en el desarrollo de un proyecto político particular. Este aspecto hace más compleja la situación descrita. La pretensión de contar con las Fuerzas Armadas como "aliado político" puede tener sus costos si el gobierno no tiene un sólido control sobre la institución, como parece que hasta el momento ha sido el caso venezolano. A diferencia de Venezuela, Morales no ha sido capaz de reducir la autonomía de los militares, consecuencia derivada de todo proceso de politización[63]. Pese a que no se han resistido a los vínculos establecidos por el gobierno entre ellos y la proclamada "revolución democrática", no por ello su autonomía se ha reducido. Los beneficios que ha reportado a la institución castrense el interés del presidente por las Fuerzas Armadas han dado lugar a una relación fluida con el gobierno. El estamento militar ha defendido, incluso, el proyecto gubernamental, particularmente su carácter nacionalista, pero no por ello ha renunciado a interferir en la política nacional como un actor propio, por ejemplo. En este sentido es significativo el discurso del comandante general del Ejército en noviembre de 2007, ante el presidente de la República: frente a la situación de división y bloqueo en que se encontraba la Constituyente, el comandante hacía a los diputados las siguientes recomendaciones: "convocamos a nuestros constituyentes, a dejar de lado las posiciones sectarias o partidistas, debiendo diseñar la nueva Constitución como el pueblo lo ha mandado, para ello cada constituyente es representante de una parte de la población. La visión del futuro Estado por los partidos y agrupaciones sociales, debe reflejar sólo en el porcentaje de lo que representa en la Constituyente, que al final es lo que representa en la población". Estas declaraciones demuestran la conciencia que tienen de sí mismas las Fuerzas Armadas como un actor capaz de arbitrar y tutelar el régimen político. Esta convicción sobre tener capacidad y voluntad propia se ha puesto de manifiesto con absoluta naturalidad en numerosas ocasiones[64]. Ciertamente estas declaraciones siempre expresan la adhesión militar a la legalidad; sin embargo, no puede dejar de observarse que esta posición no es producto del sometimiento militar a la institucionalidad democrática, por la convicción en el control civil, sino como consecuencia de una decisión propia. De manera que, mientras es posible observar un esfuerzo de modernización material respecto al equipamiento militar, que se percibirá en un aumento del gasto militar fundamentalmente a partir de 2009, la modernización de las relaciones civiles-militares no presenta los mismos avances, retrasando la democratización de la defensa.

En relación con la mención del caso venezolano, cabe hacer una observación. Hay una corriente mayoritaria de opinión que considera que el presidente Morales se limita a reproducir el armazón ideológico e institucional de su homólogo Hugo Chávez. Es cierto que pueden apreciarse aspectos comunes muy importantes en relación con la gestión de la defensa, pero también hay diferencias de carácter cuantitativo y cualitativo. En cualquier caso, no parece posible suponer que las similitudes se deriven de una mera copia del modelo venezolano, sino de la existencia de un sustrato ideológico común. Lo cual podría explicar, incluso, que de aquí en adelante aumentarán los puntos de coincidencia, un aspecto que podrá desvelarse con la publicación del nuevo y amplio paquete de medidas legales que se espera aprobar en 2010.

Bibliografía

Alda Mejías, Sonia (2008). "El alcance de las propuestas del populismo de izquierda en el control civil de la defensa. Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua". En I. Sepúlveda y S. Alda (eds.), *Nuevas amenazas y nuevas políticas de seguridad y defensa,* Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, v. III.

———. (2007). "La participación de las Fuerzas Armadas en la revolución democrática del MAS. El proyecto de Evo Morales". En I. Sepúlveda (ed.), *Nuevas amenazas y nuevas políticas de seguridad y defensa*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid.

Quintana, Juan Ramón (1998). *Soldados y ciudadanos. Un estudio crítico sobre el servicio militar obligatorio en Bolivia*, PIEB, La Paz.

Notas

1 "Fuerzas Armadas", Programa del MAS. www.masbolivia.org/mas/organización/programagob.htm

2 Palabras del presidente de la República, Evo Morales, en la posesión del alto mando militar y policial. http://www.comunica.gov.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200601/24.01.06PoseAltoManMil.html

3 "Palabras del presidente de la República, Evo Morales Ayma, en el reconocimiento por el alto mando militar de las Fuerzas Armadas en el Colegio Militar de Ejercito". La Paz, 15 de febrero de 2006. http://www.comunica.gov.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200602/15.02.06ReconoAltoMan.html. En este sentido, mientras que la importancia otorgada a las fuerzas armadas no había sido anunciada previamente, en el programa electoral del MAS sí se expresa brevemente su implicación en el desarrollo nacional, "deben responder a necesidades de cambio, de transformación y de justicia social que necesita y reclama el pueblo para liberarse de la dependencia, del neocolonialismo político y económico, la miseria, el atraso... y la usurpación sistemática de sus riquezas y recursos naturales", Programa del MAS.

4 "Palabras del presidente de la República Evo Morales en la inauguración del año académico militar en la escuela de sargentos de Cochabamba", 11 de febrero de 2008. http://abi.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200802/11.02.08InauAcadeMilitarCocha.html

5 El Ministerio ha entregado al presidente Morales quince proyectos que comprenden la defensa y seguridad integral del Estado, una nueva ley orgánica de las Fuerzas Armadas, el sistema de inteligencia, la readecuación del Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional, el seguro social militar, la educación y formación de los futuros efectivos de la entidad castrense, recursos humanos, así como la ley de armas y explosivos y otros. Todo se ha enmarcado dentro de la llamada seguridad integral, pero está por verse si este concepto tiene las mismas implicaciones que en Venezuela.

6 "Evo motiva a las Fuerzas Armadas para garantizar la unidad del país", *La Razón*, 8 de agosto de 2006.

7 "Morales espera un análisis del acto indígena-castrense, *La Razón*, 8 de agosto de 2006.

8 *La Razón*, 7 de febrero de 2006. Respecto a esta cuestión el presidente manifestó: "el movimiento indígena originario y campesino, con apoyo de la clase media y profesionales se suman al movimiento para cambiar nuestra historia y ahí quiero contar con las Fuerzas Armadas no sólo para controlar la seguridad interna y externa, sino para nacionalizar juntos, especialmente los hidrocarburos".

9 Para una descripción detallada de esta rivalidad, véase J. R. Quintana, "Policías y militares: memorias y escenarios de conflicto en Bolivia", febrero de 2004. http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-quintana.html.

10 Ley orgánica de la defensa, capítulo VI, Del Comando en Jefe.

11 *Balance militar de América del Sur 2004;* y *Balance militar de América del Sur 2008*, Colección Estudios 47, Editorial Nueva Mayoría, pp. 114-117 y pp. 39-42, respectivamente.

12 CENM, "Bolivia posee una de las Fuerzas Armadas más pequeñas de la Unasur, pero tiene casi 5 efectivos por cada 1.000 habitantes", 5 de septiembre de 2009.

13 *Balance militar de América del Sur 2004* y de *2008*, p. 118 y pp. 43-49, respectivamente.

14 Véase, "Programa de educación alternativa en las Fuerzas Armadas", presentado en la *Memoria institucional de Ministerio de Defensa, 2008-09*.

15 "Palabras del presidente de la República, Evo Morales, en el acto de posesión del alto mando militar". http://abi.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200801/02.01.08PoseAltoMandoMil.html; y "Palabras del presidente de la República, Evo Morales, en el 197 aniversario del Ejército boliviano", http://abi.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200711/14.11.07AniversarioEjercito.html

16 *La Razón*, 25 de enero de 2007.

17 http://www.ahorabolivia.com/2008/11/12/gobierno-boliviano-analiza-creacion-de-agencia-central-de-inteligencia-del-estado, 12/11/2008

18 http://www.boliviaentusmanos.com/noticias/bolivia/articulo22075.php, 15/11/2009.

19 Para una descripción detallada de esta primera fase, véase Alda Mejías, 2007: 445-472.

20 Los Tiempos.com, 23 de mayo de 2008.

21 Una recopilación de las diferentes misiones realizadas y programadas para las Fuerzas Armadas bolivianas se encuentra en http://www.laprensa.com.bo/noticias/16-03-08/16_03_08_segu1.php. Respecto a la exportación de hierro en particular, véase "Palabras del presidente de la República, Evo Morales, en el aniversario de la Escuela Naval Militar", 24 de abril de 2008.

22 "Palabras del presidente de la República, Evo Morales, en el 197 aniversario del Ejército boliviano". http://abi.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200711/14.11.07AniversarioEjercito.html

23 "Morales compromete esfuerzos para reconstruir Cofadena como un pilar de industrialización", 04/12/09. http://abi.bo/nabi/nucleo/noticias.php?i=2&j=20091204230208lx

24 La que ha emprendido esta tarea es la Empresa Nacional Automotriz (Enauto), integrada como parte de las empresas de Cofadena. Enauto también se encargará de entregar seis equipos completos de perforación, bombas sumergibles y vehículos a la Unidad de Explotación de Recursos Hídricos de Cofadena que iniciará un programa de perforación de pozos en comunidades del altiplano, los valles y el Chaco boliviano; y de ensamblar aproximadamente 50 camiones de 12 cubos de capacidad en los próximos 12 meses, con un presupuesto unitario de 99 mil dólares, destinados a cubrir todos los requerimientos de transporte de carga de instituciones públicas y empresas del Estado. Estos compromisos se lograrán con el trabajo conjunto que Enauto desarrollará con empresas chinas.

25 "Morales compromete esfuerzos para reconstruir Cofadena como un pilar de industrialización", 04/12/09. http://abi.bo/nabi/nucleo/noticias.php?i=2&j=20091204230208lx

26 Este proyecto se formuló en 2006 y se ha comenzado a poner en práctica como evidencia la memoria del Ministerio de Defensa, 2008-2009.

27 http://www.ilsed.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=147

28 http://democraciaboliviana.blogspot.com/2009/03/presidente-boliviano-pide-ffaa-adecuar.html, 20/03/09.

29 Fragmento del discurso del presidente Evo Morales en el acto de celebración de la creación del Ejército boliviano, 14/11/09. http://www.casamerica.es/actualidad-efe/morales-defiende-la-modernizacion-de-las-ff-aa-ante-las-posibles-provocaciones-externas-88645

30 Discurso de Evo Morales realizado en agosto de 2009 con motivo del día de las Fuerzas Armadas.

31 El origen de la protesta formulada por los departamentos de Oriente, productores de gas, se encuentra en el recorte anunciado en los ingresos que reciben de dicha imposición para financiar el bono dignidad, dirigido a la tercera edad.

32 "Discurso del comandante general del Ejército en el 197 aniversario de la creación del Ejército Nacional", 17/11/2007. http://www.aviacionboliviana.net/uae/not_001107a.htm

33 Fragmento del discurso del presidente Evo Morales en el acto de celebración de la creación del Ejército boliviano, 14 de noviembre de 2009.

34 "Entrevista a Evo Morales", *Página/12*, 21 de diciembre de 2005. No va a "haber "coca cero", vamos a cultivar de manera racionalizada para el consumo legal. Sí tiene que haber cocaína cero y narcotráfico cero".

35 "Seguir defendiendo la milenaria hoja de coca", *Programa del MAS*, www.masbolivia.org/mas/programa/progmas.htm. En este mismo sentido se ha expresado en numerosas ocasiones y así lo mantenía insistentemente su viceministro de Defensa Social, cargo al que los periodistas suelen calificar como de "Zar antidrogas", *Página/12*, 20 de junio de 2006. En la nueva Constitución, la coca está consignada como "patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente".

36 El presidente Morales busca conseguir que la Asamblea Legislativa Plurinacional apruebe el aumento del número de hectáreas legales a 20.000.

37 Fernando Salazar Ortuño, "El Plan Dignidad y el militarismo en Bolivia. El caso del Trópico de Cochabamba". http://www.monografias.com/trabajos901/bolivia-militares-norteamerica-cultivos-coca/bolivia-militares-norteamerica-cultivos-coca.shtml. El Plan Dignidad, aprobado bajo el gobierno de Hugo Banzer (1997-2002), consolida la presencia militar en este ámbito. Pese a las cuatro fases contempladas en dicho Plan: prevención, desarrollo alternativo, interdicción y erradicación de plantaciones ilegales de coca, esta última fue en la que se concentró fundamentalmente la actividad. 900 millones de dólares fue el presupuesto de este plan, que se destinaron, entre otras cuestiones, a la creación de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC). Este cuerpo especial destinó todos sus esfuerzos a la "guerra contra la coca".

38 Ignacio J. Osacar, "Las Fuerzas Armadas que recibe Evo Morales", 22 de diciembre de 2005. http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/?id=defensa&file=060905.html. Desde 2000, bajo el programa Iniciativa Andina Antidrogas de Estados

Unidos, Bolivia recibía una partida que en 2004 totalizó 49 millones de dólares. Además, el programa de Foreign Military Financing para adquisición de armamento y entrenamiento dispuso un estimado de casi 4 millones de dólares, y el International Military Education and Training asignó en otro programa para entrenamiento y educación militar 800 mil dólares. Fondos adicionales para la lucha contra el narcotráfico fueron transferidos como resultado del Counter Drug Assistance y suman no menos 5,5 millones de dólares más. Dentro del programa Excess Defense Articles que transfiere armamento, equipos y materiales sobrantes, se ha beneficiado a unidades que combaten el narcotráfico y controlan la erradicación del cultivo de coca, a las que se ofrecieron 20 camiones y 10.000 fusiles M-16, además de repuestos, uniformes y otros efectos. En 2003, Bolivia se ubicó en el segundo lugar entre los países sudamericanos que recibieron entrenamiento de Estados Unidos, con 2.045 de sus efectivos capacitados.

39 "Entrevista a Evo Morales", *Página/12*, 21 de diciembre de 2005.

40 "Las Fuerzas Armadas en la Constitución Política del Estado". http://www.mindef.gov.bo/images/asesoria/cartilla.pdf

41 Ibidem.

42 Para la comparación, véanse los artículos 59, 62, 66 y 67 de la Constitución de 1967.

43 Las Cámaras se reunirán en Congreso para los siguientes fines: resolver la declaratoria de guerra a petición del ejecutivo, y determinar el número de efectivos de las Fuerzas Armadas de la nación a propuesta del ejecutivo.

44 Las funciones del Ministerio se enumeran en el artículo 22, capítulo III.

45 *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*, Resdal, edición 2008, p. 122

46 *El Deber*, 25 de abril de 2006. En aquellos momentos, China entregó al Ministerio de Defensa chalecos antibalas, escudos antimotín, camillas, cartuchos de diferente calibre, máscaras antigás, visores nocturnos, granadas de mortero, cerebros electrónicos para jeeps, botes de asalto, cascos de combate y chalecos salvavidas. Por su parte, España colaborará con equipos de cartografía y sanidad, e incluso Estados Unidos con chalecos antibalas, equipos de alpinismo, infantería y material de buceo.

47 Además del préstamo que ha concedido Rusia a Bolivia para renovar su equipamiento militar, en febrero de 2009 se firmaron acuerdos de cooperación para combatir el narcotráfico y otro de cooperación técnica.

48 http://osintbolivia.blogspot.com/2008/05/el-mundo-acuerdo-militar-subordina-las.html, 24/05/08.

49 *Ibid.*, edición 2005, 2007 y 2008, p. 110, p. 118, p. 120, respectivamente.

50 *Balance militar de América del Sur*, 2004, p. 56.

51 Estos datos se corresponden con la misma publicación citada, pero en su edición de 2008, *Balance militar de América del Sur*, p. 23. Estos datos varían en el *Atlas comparativo de la defensa de Resdal*, en sus ediciones de 2005, 2007 y 2008, p.108, p. 119 y p. 119, respectivamente. Sin embargo, coinciden en señalar la misma tendencia descendente. De acuerdo con las mismas, en el transcurso de estos años el porcentaje respecto al PIB habría sido de 2,18; 2,05 y 1,61%, en 2005, 2007 y 2008, respectivamente.

52 Resolución ministerial nº 0777, 12/07/07.

53 *Atlas de la defensa*, 2007, p. 119.

54 *Atlas de la defensa*, 2008, p. 119.

55 *Balance militar*, 2008, pp. 27-28. En esta publicación el gasto de personal en 2007 y 2008 es de 76,27% y 69,43% respectivamente.

56 La anterior dotación de equipos y armamento para las Fuerzas Armadas comenzó en 1978, hace 31 años, cuando se adoptó el FAL como el fusil de uso corriente. En 1979, la institución recibió tanques y carros de asalto que tenían entre 15 y 20 años de antigüedad. Las aeronaves de entrenamiento que posee la Fuerza Aérea Boliviana (FAB) son antiguas y contadas.

57 Ibídem.

58 Con el decreto 0310 el gabinete ministerial autorizó el desembolso de 57,8 millones de dólares para la compra directa —sin licitación— de seis cazas ligeros de combate K-8 de industria china, insumos para esas aeronaves y la capacitación de pilotos.

59 Heinz Dieterich, *La integración militar del bloque regional de poder latinoamericano*, Instituto Municipal de Publicaciones de la Alcadía de Caracas, 2004, p. 15: "(…) es vital para el proyecto de independencia de América Latina que los militares comiencen a asumir un nuevo rol en cada país, uniéndose a su pueblo y que no actúen más nunca como si fueran ejércitos de ocupación en su propio territorio, comandados por Washington o por fuerzas transnacionales o por las oligarquías criollas que utilizan a los militares como cancerberos para arremeter contra su propio pueblo y cuidar los groseros privilegios de las elites dominantes en el continente".

60 Nota de *El Clarín*, 11 de noviembre de 2009. http://www.clarin.com/diario/2009/11/11/elmundo/i-02038234.htm

61 Nota de *La Razón*, 9 de noviembre de 2009. http://www.la-razon.com/ultima.asp?id=907169

62 En realidad, la resolución tiene un mayor alcance, ya que para definir una doctrina militar y constituir una escuela para los países del Alba se constituye un Comité Permanente de Soberanía y Defensa en el marco del mecanismo. En concreto el punto 28 de la citada resolución reza: "Conforman el Comité Permanente de Soberanía y Defensa de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América Alba-TCP, como parte del Consejo Político cuyos objetivos principales serán la definición de una Estrategia de defensa integral popular conjunta y la constitución de una Escuela de Dignidad y Soberanía de las Fuerzas Armadas de los países del Alba-TCP".

63 Martín Tanaka, "Introducción". En Martín Tanaka (dir.), *Las Fuerzas Armadas en la región andina. ¿no deliberantes o actores políticos?*, Comisión Andina de Juristas, Serie Democracia nº 2, Lima, 2001, pp. 17-20.

64 Nuevamente en referencia a las divisiones que bloquean al país, el mismo Comandante dirigiéndose a los prefectos sublevados de Oriente advirtió: "Quiero dejar claramente establecido y como responsables de la seguridad nacional, no permitiremos ninguna acción de hecho que desconozca nuestro ordenamiento legal y ponga en riesgo la seguridad nacional".

"Aquí no se rinde nadie": seguridad y defensa cubana en contexto

Hal Klepak

Existe un largo debate, no sólo entre académicos, acerca de la existencia de un *excepcionalismo* cubano, o al menos sobre el punto hasta el cual uno considera que Cuba es *excepcional* en comparación con otros estados de Latinoamérica. Quienes sugieren que sí lo es señalan su gobierno de izquierda de vieja data, capaz de sobrevivir a las amenazas de Estados Unidos, su sistema de gobierno mayormente estatista o, incluso, comunista, y su sistema social y económico tan distintos de la norma latinoamericana. Quienes lo critican con más fuerza aluden a su sistema de gobierno dictatorial, incluso totalitario, a su pobre desempeño en el ámbito de los derechos humanos, a su sociedad muy cerrada, a su economía y experimento económico fallidos, a su devoción continua a una ideología política y social colapsada, y a mucho más.

Quienes lo admiran están de acuerdo en que es excepcional, pero sostienen que esto es el resultado de sus éxitos impresionantes en los campos de la salud, la educación, la raza y la igualdad de género, la independencia nacional, la cultura, el deporte y diversos programas de asistencia con un alcance impresionante en el tercer mundo. Señalan también que no hay otra nación en vías de desarrollo que haya alcanzado éxitos similares y que esto es especialmente cierto en Latinoamérica.

En contrario, hay voces menores pero importantes que sugieren que Cuba no es tan excepcional dentro del contexto latinoamericano. Plantean que, aun cuando es distinta, tiene un estatismo con fuertes vínculos a esfuerzos similares en otras partes de la región, que su falta de democracia va de la mano, tristemente, con la norma regional durante la historia, y que a pesar de que su economía puede tener problemas tiene mucho en común con otros estados de la región, pues es dependiente y se basa excesivamente en la agricultura, incluso en el monocultivo, o en las industrias extractivas. Señalan que la gran dependencia cubana de las remesas del extranjero, del azúcar y del níquel para ingresos por exportaciones y de un solo socio comercial histórico, no se aleja mucho de la norma regional. Y el debate alrededor de estos aspectos, entre otros, continúa.

1. Una defensa "real" para una amenaza "real"

Sin embargo, si existe un área en la que todos los observadores cubanos y latinoamericanos podrían estar de acuerdo en que la isla es excepcional es en el área de la defensa y la seguridad. Sin importar lo que uno piense del sistema político, social y económico que prevalece allí o de la política estadounidense hacia La Habana o hacia Latinoamérica en general, ningún observador serio sugeriría que el contexto estratégico de Cuba no es algo distinto después de compararlo con cualquier otra nación del hemisferio y, quizá, del resto del mundo.

El gobierno de Fidel Castro (1959-2006), que ha ostentado el poder durante ya más de medio siglo, ha enfrentado desde sus primeros días la ira y la oposición decidida de la mayor potencia desde Roma, un país con recursos militares, económicos y políticos inmensos e incomparables, que se encuentra sólo a 150 kilómetros de la isla. Ese Estado ha mantenido consistentemente una política para derrocar, casi a cualquier costo, al gobierno en La Habana, un asunto al que volveremos más adelante. Y desde que en 1996 el Congreso de Estados Unidos aprobó la ley Helms-Burton, dicha política se ha convertido en ley, y cualquier administración de ese país que ha querido mejorar las relaciones con Cuba se ha visto frustrada por una serie de obstáculos a cualquier movimiento de ese tipo que serían desalentadores para cualquier gobierno, sin importar su tendencia política.

La Cuba revolucionaria ha tenido que enfrentar durante casi cincuenta y dos años un rango inimaginable de amenazas a su soberanía, independencia nacional, bienestar económico, sistema social y seguridad. Finalmente codificadas como una serie de medidas complicadas y de alcance amplio conocidas en Estados Unidos como un "embargo" y en Cuba como un "bloqueo", estas condiciones garantizan que a Cuba se le niegue acceso a crédito de las agencias internacionales de financiamiento y a casi todas las fuentes privadas de crédito, y que sus posibilidades de importación se vean muy limitadas (para los argumentos cubanos, véase Batista Odio, 1998: 38-48). Desde la ley Torricelli de 1992 en Estados Unidos, una embarcación neutral que atraque en un puerto cubano no podrá hacerlo en uno estadounidense durante los seis meses siguientes, lo cual asegura que a Cuba sólo lleguen embarcaciones ineficientes y antiguas, que no operan con carga completa, lo que eleva los precios considerablemente.

La dependencia de la Unión Soviética, el pilar de la economía durante tres décadas de membrecía cubana en la "división socialista del trabajo", fue en gran medida una respuesta exitosa a los desafíos propuestos en el ámbito económico por la guerra económica que libró Estados Unidos en contra del régimen. Dada dicha dependencia, sin embargo, el colapso del sistema soviético entre 1989 y 1992 fue el desastre más importante que pudo sucederle a la economía o al estado cubanos, y el país perdió 80% de su poder de compra en el extranjero, su economía se contrajo entre 35 y 50% y la población fue golpeada por una hambruna y enfermedades no vistas desde la guerra de la Independencia de 1895-1898 (Suárez Salazar, 2000). Esto también tendría un impacto masivo sobre la seguridad y la defensa cubanas.

Sin embargo, para el nuevo gobierno de Fidel Castro que llegó al poder en enero de 1959, después de luchar durante más de dos años en los montes orientales de la Sierra Maestra, todo eso estaba en el futuro. Castro le dio a su movimiento suficiente fuerza para lanzar la ofensiva final que fracturó la dictadura de Fulgencio Batista (1952-1959) y su ejército, y puso en el poder un gobierno que tenía la determinación de traer reformas profundas a Cuba. Pero grandes cambios al *statu quo* allí, en el contexto de la relación de mayor dependencia frente a la superpotencia regional en toda Latinoamérica, implicaban, casi inevitablemente, una gran confrontación con Estados Unidos.

En 1959, los intereses estadounidenses dominaban completamente la política, la econo-

mía e, incluso, el sistema social de la nación. No sólo su comercio y sus inversiones dependían de Washington por completo; también la vida política de lo que los cubanos hoy llaman la "pseudo-república" de 1902-1958. Incluso la mayor parte de las mejores tierras para agricultura se encontraba en manos estadounidenses. Y la elite nacional tenía lazos más cercanos con la superpotencia del norte que con cualquier otro país en la región (véanse, para la historia excepcional de esta relación, Pérez, 1982 y 1999). Así, desde el principio y con las reformas más tempranas en los sectores eléctrico y agrícola, el nuevo gobierno chocó con los poderosos intereses de Estados Unidos.

En los momentos finales del antiguo régimen, Estados Unidos intentó incluso encontrar otro general para dar un golpe y derrocar a Batista e impedir un gobierno castrista. Y cuando Fidel visitó Estados Unidos durante su primer año en el poder, el presidente Dwight D. Eisenhower (1953-1957; 1957-1961) no lo recibió y las relaciones continuaron en picada, llevando al rompimiento de las relaciones diplomáticas en enero de 1961. Sin embargo, Estados Unidos había tomado hacía tiempo la decisión de deshacerse de la molestia castrista, y los planes de asesinar a Fidel y a otros líderes del gobierno revolucionario, sabotear la economía nacional y crear insatisfacciones entre la población crecieron durante los primeros años (Paterson, 1994, en especial los primeros capítulos).

Así, el nuevo gobierno debió enfrentar pronto una amenaza de proporciones desconocidas para un estado latinoamericano. Aunque otros habían hecho frente a la subversión, el sabotaje, el terrorismo, la amenaza de invasión, golpes militares e, incluso, guerra económica, ninguno los había enfrentado todos al mismo tiempo y durante un periodo tan prolongado. Durante las siguientes décadas, el gobierno de Estados Unidos ha intentado destruir la revolución con distintos niveles de determinación, y ese objetivo nunca se ha abandonado del todo, ni siquiera bajo la administración relativamente moderada de *Jimmy* Carter (1977-1981).

Al principio, el intento de eliminar a Castro se limitó a presiones para aislarlo diplomáticamente, perjudicar la economía mediante el sabotaje y la guerra económica, esparciendo así el rechazo popular a su régimen, y apoyando a la oposición a su gobierno tanto en el ámbito doméstico como en el extranjero. Cuando esto fracasó, se comenzó el reclutamiento del personal anticastrista, muchos de los cuales habían sido partidarios de Batista o miembros de sus fuerzas armadas y de seguridad, con la intención de invadir la isla y derrocar a Fidel usando medios militares (Kornbluh (ed.), 1998). Esta iniciativa, liderada por la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por su nombre en inglés) llevó al fracasado desembarco en bahía de Cochinos durante abril de 1961, cuando una fuerza invasora, convencida por la propaganda anticastrista de que la milicia cubana desertaría masivamente apenas llegara un ejército liberador, halló que dicha milicia era leal y tenía la determinación de defender la revolución. El desastre que siguió convenció a los estadounidenses de que se necesitarían acciones más sostenidas y drásticas, y a los cubanos de que si no montaban una disuasión real, capaz de convencer a Estados Unidos de que una invasión directa sería demasiado costosa en términos políticos y militares, tal invasión era sólo un asunto de tiempo. Este ha sido el fundamento del análisis estratégico, la planeación de defensa y la estructuración de las fuerzas armadas cubanas, desde esos comienzos hasta la actualidad.

2. Los orígenes del sistema de defensa y seguridad de Cuba

Por supuesto, la dificultad para Castro era que no sólo se estaba enfrentando a la mayor potencia del mundo justo a sus puertas, sino que, además, esta potencia estaba dispuesta a luchar contra la revolución en todos los frentes: político, militar, económico y social. En el ámbito político, Washington utilizó rápidamente a la Organización de los Estados Americanos (OEA) para legitimar el

aislamiento y la expulsión de Cuba de dicha instancia interamericana. Además, Estados Unidos demandó que sus socios menores en la región aislaran económicamente a Cuba mediante un embargo conjunto y, aun cuando esto sólo tuvo un éxito parcial, perjudicó seriamente las posibilidades de Cuba de lograr acuerdos comerciales dentro de su propia región.

Por supuesto, el impacto de esto fue una insatisfacción considerable con el régimen que pronto encontró una válvula de escape relativamente sencilla cuando Estados Unidos comenzó a aceptar automáticamente a cualquier cubano que quisiera ir allí como refugiado, una política que se formalizó en la ley del ajuste cubano de 1966. Cientos de miles de cubanos huyeron de la isla hacia Estados Unidos, por razones políticas y económicas, con consecuencias enormes para la vida social de Cuba.

En el aspecto militar y de seguridad, el asunto era aun más crudo. Cuba tenía en 1959 una población de aproximadamente seis millones de personas, y tenía que contener a un país de casi treinta veces ese tamaño, armado hasta los dientes como resultado de años de guerra fría con la Unión Soviética, con bases militares en el sur de Florida, Puerto Rico, Panamá y otras partes de las Antillas, y con un sistema de seguridad interamericano completamente dominado por Estados Unidos y que, en términos generales, apoyaba la política de ese país para derrotar la revolución. Cuba era un país tercermundista pobre con inmensos problemas económicos y sociales que quería subsanar y por los cuales la revolución había luchado por llegar al poder. Y la combinación de la oposición nacional apoyada por la misma superpotencia que quería destruir al nuevo régimen, y la amenaza militar directa de esa nación ahora enemiga, significaba que La Habana inevitablemente tendría que presentar no sólo una fuerza disuasiva capaz de hacerle frente a cualquier invasor potencial, sino también una estructura de seguridad interna que pudiera descubrir y neutralizar cualquier indicio de que elementos disidentes se estaban movilizando en contra del sistema.

El resultado fue la consolidación de un sistema gigantesco de milicias de tiempo parcial, con muchos más miembros que las fuerzas armadas regulares, y una serie de organizaciones para garantizar la seguridad estatal en el frente doméstico. Es importante tener en cuenta que al principio realmente no había mucho con qué trabajar. La fuerza numérica del Ejército Rebelde en 1959 sigue siendo debatida por especialistas en Cuba y en el extranjero, y la historiadora cubana Marilú Uralde está trabajando para producir algunas cifras definitivas. Lo que sí se puede afirmar es que cuando La Habana cayó, en enero de ese año, el Ejército Rebelde sólo tenía algunos miles de hombres (Macaulay, 1978: 284-295).

Gran parte de ese ejército y muchos de sus oficiales, con la victoria ya en sus manos, querían regresar a sus hogares[1]. Al mismo tiempo, se consideraba que el ejército y las distintas fuerzas de seguridad de la dictadura de Batista, de casi cien mil efectivos si se toman en cuenta todos sus elementos, no eran de fiar y, a excepción de aquellos miembros con credenciales impecables, que nunca se habían involucrado en torturas y demás excesos, no fueron incorporados a las nuevas fuerzas armadas e instituciones de seguridad del gobierno revolucionario. Fidel necesitaba gente en la que pudiera confiar no sólo para las nuevas fuerzas de seguridad, sino también para manejar gran parte de la economía y del país mismo, pues muchos miembros de la burocracia, la elite de negocios y la tecnocracia habían abandonado el país.

El Ejército Rebelde se involucró pronto en el manejo del gran programa de reforma agraria, de muchas de las industrias nacionalizadas que pasaron a control del gobierno a medida que la revolución viraba hacia la izquierda, y de muchos ministerios, además de operar los cuadros de entrenamiento y ocupar los puestos de mando de las fuerzas armadas y las instituciones de seguridad que se expandían masivamente. Aunque desde la lucha en Oriente estaban acostumbradas a manejar el gobierno local y la pequeña industria, el alcance y la variedad de los desa-

fíos abordados durante este tiempo marcó a las fuerzas armadas como "revolucionarias" en mucho más que el nombre. A nadie le sorprendió cuando, en estas circunstancias, el hombre que había obtenido la mayor fama por su administración del territorio liberado en Oriente durante 1958, Raúl Castro, fue declarado Ministro *de facto* de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) en los primeros días del nuevo gobierno y *de jure* en septiembre de 1959, cuando las tres fuerzas principales fueron reorganizadas bajo las líneas que esencialmente mantienen hasta hoy[2]. Hasta que asumió la presidencia en el verano de 2006, Raúl Castro se mostró más que capaz de guiar a las FAR y a las demás fuerzas de seguridad en la variedad de tareas, tanto tradicionales como "revolucionarias", que les serían encomendadas durante esos cuarenta y siete años. La tarea central, la disuasión de un ataque de Estados Unidos, apareció de manera crucial en su primer discurso como ministro, cuando dijo, "No estaremos jamás satisfechos hasta que por nuestra organización (...) nuestro país esté en condiciones de hacerse respetar militarmente por pequeños y poderosos"[3].

En los primeros meses, para Fidel el Ejército Rebelde debía seguir siendo una pequeña fuerza, quizás una cuarta parte de las fuerzas militares de Batista, con un armamento más o menos estándar para unas fuerzas armadas latinoamericanas en dicha época. Por supuesto, esta idea cambió a medida que evolucionaban las amenazas extranjeras (Estados Unidos) y domésticas. Ya en septiembre estas amenazas eran tales que los tres servicios armados fueron reorganizados bajo lineamientos profesionales, dejando atrás buena cantidad de las tradiciones románticas del monte, y tres meses después se formó la primera de las grandes milicias, las Milicias Nacionales Revolucionarias.

Un problema clave era armar a estas fuerzas. Decenas de miles de voluntarios nuevos se estaban inscribiendo, incluyendo muchas mujeres ansiosas de defender al país y su nuevo proyecto de reforma, siguiendo otra tradición de la lucha en el monte. Sin embargo, Estados Unidos, el proveedor tradicional y más barato de armas para las fuerzas armadas cubanas, se negó a proveérselas al nuevo gobierno y ejerció gran presión para que sólo los más osados de sus aliados se atrevieran a hacerlo. Esta resultó ser una decisión crucial de Estados Unidos pues, dada la naturaleza y la fuerza de las amenazas a las que se enfrentaba el gobierno cubano, la consecución de armas era esencial para su supervivencia. En este momento clave, La Habana tuvo que considerar la única otra fuente que existía, los países del Pacto de Varsovia (Thomas, 1971: 1009-1242).

En 1960, Moscú acordó con cierta reserva que le proveería una cantidad limitada de armas a las crecientes fuerzas armadas en Cuba y que, con el tiempo, entrenaría a efectivos seleccionados de las FAR en su uso. El sabotaje, animado o instigado por Estados Unidos, creció entonces en intensidad y frecuencia con la famosa explosión, en marzo de ese año, del barco mercante francés *La Coubre* que traía armas belgas a la isla, y que actuó como un catalizador importante en la espiral descendente de las relaciones bilaterales (para un vistazo general de este incidente, véase, Szulc, 1987: 514-517). Ochenta y una personas murieron en la explosión y Fidel culpó a Estados Unidos a viva voz, llamando al pueblo a que se preparara para defender la revolución contra un gobierno que utilizaría cualquier medida para derrocarla. Al final de su discurso pronunció por primera vez la frase que ahora es una constante: "¡Patria o muerte, venceremos!".

En ese momento comenzó seriamente la organización de instituciones de seguridad para defender la revolución en contra de los enemigos internos. Las primeras habían sido pocas, pequeñas, y con poca influencia relativa. De las nuevas las más impresionantes fueron los Comités de Defensa de la Revolución (CDR): grupos de voluntarios de barrios y bloques de apartamentos que, mientras hacían toda clase de obras sociales valiosas, también se mantenían atentos a la actividad antigubernamental (llamada "contrarrevolucionaria") en su sector (Malmierca, 2005:

especialmente 24-25). Estos Comités se hicieron tristemente famosos por fuera de Cuba y fueron objetivo de críticas intensas entre los grupos de derechos humanos. Indudablemente, los Comités sí tienen un papel de vigilancia que resulta infortunado. Sin embargo, en Cuba son más conocidos por organizar ferias locales, cuidar de los ancianos, estar pendientes de los solteros que viven solos, hacer fila para distintos elementos del sistema de raciones cuando alguien no lo puede hacer, y otras tareas relacionadas. Pero, especialmente en los primeros años de la revolución, cuando ésta no se hallaba consolidada y la oposición estadounidense era más directa, desempeñaron un papel claro y valioso en identificar y erradicar la oposición activa.

Conformados a fines de septiembre de 1960, los CDR estaban en operación y fueron útiles cuando sucedieron los eventos de la bahía de Cochinos, apenas unos meses después. Le permitieron al gobierno neutralizar con velocidad y eficiencia los elementos anticastristas y bloquear cualquier asistencia brindada a los invasores o a quienes estaban de su lado. Tal fue su utilidad que en los años siguientes fueron expandidos enormemente y ahora tienen más roles, incluyendo prestar asistencia en campañas de vacunación, la campaña para erradicar zancudos portadores del dengue, preparar a los jóvenes para sus dos años de servicio militar obligatorio, reintegrarlos después de dicho servicio y muchas otras actividades. Sin embargo, siguen siendo una herramienta gubernamental para detectar señales tempranas de oposición activa.

Otra organización masiva incluye las Brigadas de Producción y Defensa que, aun cuando menos importantes que los CDR, pueden entrar en operación y defender a la revolución de modo notable, como se vio en su papel potencial para frustrar los disturbios del *Habanazo* durante agosto de 2004 (para una mirada excelente sobre este evento extraordinario y las condiciones del periodo especial que llevaron a él, véase Campo y Pérez, 1997). Estos son sindicatos obreros u otras organizaciones de masas, grupos locales de trabajadores o campesinos que, dentro de sus fábricas o trabajos agrícolas, acuerdan desplegarse y apoyar a la revolución si esta se ve amenazada y, en general, a cumplir cualquier tarea que les sea asignada si son llamados para ello. No son tan omnipresentes como los CDR pero también le reportan, por medio de la cadena de mando, al Ministerio de las Fuerzas Armadas (Minfar) que se encuentra en la cima.

Se sabe mucho menos acerca del sistema de seguridad de Estado, responsable de la protección personal de Fidel, Raúl y otros altos oficiales del gobierno, además de otras áreas del tejido de la seguridad interna cubana. Este sistema por lo general se considera como una parte del Ministerio del Interior (Minint) pero tiene algunas secciones más independientes (Klepak, 2008). A la luz de la amenaza real de asesinato que se cernía al menos sobre Fidel y posiblemente sobre otros líderes durante los primeros años, el jefe era un colaborador cercano de Raúl, el comandante Ramiro Valdez. Sin embargo, en 1985 la organización fue tomada por el general José Abrantes Fernández, quien la dirigió y luego pasó a encabezar el Minint como un todo hasta el escándalo del asunto Ochoa, cuatro años después[4].

A fines de 1961 se conformó la Dirección General de Inteligencia, como la agencia principal de inteligencia estatal, posición que continúa teniendo hasta hoy. Sigue siendo responsable de recolectar y analizar inteligencia, y en tiempos pasados fue la punta de lanza de la fase de "exportación de la revolución" de la política extranjera cubana. Organizada desde muy pronto bajo lineamientos soviéticos, tiene tres elementos operativos: político y económico, contrainteligencia externa e inteligencia militar (Goure, 1989: 183-184). Algunos observadores creen que en el trabajo de las distintas agencias de inteligencia hay demasiado traslape, y existen desacuerdos acerca de su eficiencia en general.

Brian Latell, un estadounidense observador de Cuba, dice que la estructura de seguridad e inteligencia cubana es una de las seis mejores del mundo. Por otro lado, el ex embajador mexicano en Cuba, Richard Pascoe Pierce, que trató

de cerca con todo el sistema durante dos años, tiene una lectura distinta acerca de su calidad y cree que no es tan bueno como se reporta, esencialmente como resultado del problema de sus jurisdicciones superpuestas[5]. A pesar de estas interpretaciones variadas acerca del Minint y de la inteligencia y seguridad cubanas en general, el sistema como un todo no puede ser tan malo, porque hasta ahora no se ha logrado asesinar a ningún alto oficial, a pesar de todos los intentos hechos, y el gobierno se ha mantenido.

El inmenso Ministerio del Interior tiene responsabilidad en un amplio rango de elementos internos y de algunos externos de la seguridad nacional e incluso de la defensa. Tiene a su cargo todo, desde el servicio de aduanas hasta los bomberos, desde la guardia costera hasta la inmigración. Parece estar en todos lados con sus propias Fuerzas Especiales, que tienen un papel en reprimir los desordenes que ocurran (para una historia oficial del Minint y de la seguridad del Estado, véase Ministerio del Interior, 1992). Esto es importante pues significa que las FAR pueden distanciarse de estos papeles que podrían, en teoría, poner a prueba su estatus de fuerza revolucionaria sin mancha, con una firme tradición de que "el Ejército no tira contra el pueblo". Esto trae a colación el punto crucial que debemos resaltar y es que, sin importar la forma en que se vea en el papel, todo el sistema le reportó siempre a Raúl cuando éste era Ministro de las FAR. No queda claro si esto cambiará ahora que es presidente, pero hasta ahora el sistema tiene diversos elementos, todos reportando hacia arriba a lo largo de la cadena de mando. Y así tiene que ser en un país en donde los límites entre la defensa y la seguridad son completamente borrosos.

Por último, tenemos la Policía Nacional Revolucionaria (PNR), una fuerza fundada en 1959 al tiempo con la reorganización de las Fuerzas Armadas. La PNR se considera completamente divorciada de las tradiciones policiales del régimen anterior y, al igual que las fuerzas armadas, se ve a sí misma como una fuerza policial del pueblo, con una misión revolucionaria que la distingue de otras fuerzas policiales en las Américas. Expandida de manera dramática y con demasiada rapidez durante los años noventa, como respuesta a lo que los cubanos han denominado la ola de crimen del periodo especial, sus estándares han disminuido como resultado de esto. Los estándares de educación han caído dentro de la fuerza y su popularidad entre el público también ha sufrido. De su prestigioso puesto anterior como la fuerza policial más popular de Latinoamérica, a excepción de los Carabineros en Chile, la PNR ha decaído mucho, al menos en las ciudades.

La fuerza es omnipresente en muchas ciudades grandes, en especial en La Habana y otras áreas turísticas, pero se despliega más comúnmente en las áreas rurales y en los municipios menores de la isla. La policía local mantiene altos estándares, pero abundan las quejas de corrupción, aunque sea en los niveles más bajos, y una población acostumbrada a una alta eficiencia y cortesía policial está viendo como eso se va atrofiando. Esto no debe llevarse muy lejos y debe entenderse como un declive, no como un colapso. La policía cubana tiene menos probabilidad de aceptar un soborno que casi cualquier otra fuerza latinoamericana; pero para los cubanos resulta inaceptable el hecho de que exista cualquier posibilidad, sin importar lo pequeña que sea. Desde la expansión ha sido difícil saber cuál es el tamaño de la fuerza, pero es claro que es considerable.

3. Recursos del Estado para la defensa y la seguridad

Con este trasfondo podemos mirar los recursos del Estado cubano en los campos de la defensa y la seguridad o, para ser consistentes, en el campo *único* que, en el contexto cubano, es la defensa *y* la seguridad. Esto se refleja en las cuentas del país, en las que sólo existe un ítem llamado "defensa y seguridad interna", y no dos cuentas individuales.

Las fuerzas armadas y de seguridad conformadas por el Estado cubano siguen existiendo con la misma formación esencial que cuando fueron creadas a principios de los años sesenta. Esto no debe cegarnos al hecho de que los tiempos han cambiado. La estrecha conexión militar establecida entre Moscú y La Habana durante los años previos al colapso de comienzos de los noventa reconfiguró a las FAR como una fuerza profesional de tendencia claramente soviética (en Pavlov, 1993, se halla la mejor descripción de este punto). Los soviéticos le proveyeron a las FAR un modelo, equipos, armamento, entrenamiento, hasta cierto punto pensamiento estratégico, puestos en el extranjero, tácticas, uniformes, estructura y organización, sistemas logísticos, repuestos, combustible e incluso una forma de marchar. Aunque Cuba sigue siendo Cuba y las fuerzas armadas siguen ligadas de cerca con la *cubanía*, debe decirse que para un observador externo estas tienen rasgos muy soviéticos en todos esos otros aspectos.

Así, el final de la conexión soviética golpeó particularmente duro a las FAR, en especial en términos de puestos y cursos en el extranjero, exposición al mundo, acceso a inteligencia, combustible, repuestos y nuevas armas. Esto ocurrió al tiempo que a las FAR se les estaba pidiendo asumir nuevas funciones durante la onda expansiva del periodo especial, funciones en la producción agrícola y la administración de negocios, y enfatizar otras áreas como las operaciones antinarcóticos y contra la migración ilegal, para demostrarle a Estados Unidos que Cuba podía ser un buen socio en asuntos de seguridad y que no era una amenaza para su vecino del norte.

A las FAR se les pidió que hicieran todo esto, que se alimentaran ellas mismas, que operaran con 10-30% de sus anteriores asignaciones de combustible, que hicieran su trabajo con una fracción de su anterior presupuesto, sin recibir equipos o armamento nuevo, ni repuestos para los equipos antiguos[6]. Pero iban a llegar cosas peores. Fidel había dicho al principio que la naturaleza de la amenaza estadounidense era tal que aun cuando otras partes del Estado tendrían que apretarse los cinturones como resultado de la crisis, durante el periodo especial el país tendría que mantener la guardia más alta que nunca y que, por tanto, las FAR tendrían que recibir un apoyo igual al que habían estado recibiendo[7]. Sin embargo, la realidad se impuso y las fuerzas sufrieron recortes repetidos que en pocos años las dejaron con apenas 60.000 efectivos regulares en lugar del cuarto de millón que había servido durante la guerra fría. Durante ese mismo periodo, el servicio militar obligatorio para los jóvenes, que en 1963 se había fijado en tres años, debió recortarse a dos.

En pesos, el presupuesto de defensa también disminuyó en un cuarto durante el primer año del periodo especial y en casi dos terceras partes en los primeros cinco años[8]. Si estas cifras no son suficientemente abrumadoras, se debe recordar que en dólares el desastre fue aún mayor. Para 1995 el valor del peso, fijado formalmente en un peso por dólar en 1990, había caído a 26 pesos por dólar. En síntesis, las FAR estaban operando virtualmente sin recursos a excepción de lo que podían encontrar ellas mismas.

El sistema de reservas también fue golpeado, en especial por la falta de combustible para el transporte, lo cual dio como resultado una falta de oportunidades de entrenamiento y de otras partes esenciales del sistema de defensa. Desde 1959, Cuba había dependido de sus reservas para completar una fuerza y una postura de defensa que le dieran serias dudas a Estados Unidos a la hora de intentar una invasión. Estas reservas se habían vuelto un poco menos centrales como resultado de la expansión de la fuerza regular en los años setenta, y cuando el gobierno de Ronald Reagan (1981-1985; 1985-1989) empezó a cumplir sus promesas de "revertir el comunismo", mencionando a Cuba como un buen lugar para empezar, La Habana pidió garantías a Moscú de que seguiría apoyando a la isla en caso de un ataque. Cuba no recibió tal garantía y empezó a darse cuenta de que si quería impedir un

ataque así tendría que pararse en sus propios pies en asuntos militares (Furiati, 2003: 548).

El resultado fue simplemente el incremento masivo en las fuerzas de reserva, aumentándolas hasta tener casi 800.000 miembros de todos los rangos. Aun cuando la población de Cuba había alcanzado 10 millones de habitantes, un esfuerzo de este tamaño era desconocido en la historia de las Américas. Por otro lado, el nivel de la amenaza también lo era. El incremento ocurrió con la creación de las Milicias de Tropas Territoriales (MTT), que no sólo tenían el papel de apoyar a las tropas regulares durante los primeros días de una invasión, sino que debían soportar el peso del ataque cuando dichas fuerzas regulares tuvieran que replegarse y reorganizarse. Esta organización se convirtió en una de las fuerzas de reserva más impresionantes jamás vistas en el hemisferio y la mejor que se hubiera organizado en una nación latinoamericana.

Sin embargo, ahora casi no tenían combustible, sus repuestos se estaban acabando, sus oportunidades de adquirir nuevos equipos o armamento eran un sueño y la capacidad de fuerza regular en la que se habían apoyado para entrenamiento y apoyo estaba extendida más allá de toda medida. La validez de la doctrina de la guerra de todo el pueblo, adoptada de los vietnamitas a comienzos de los ochenta, parecía estar siendo cuestionada por primera vez mientras las FAR, tanto regulares como de reserva, se tambaleaban bajo estos golpes.

Las cosas han mejorado desde los peores días del periodo especial entre principios y mediados de los años noventa. A las FAR se les entregaron recientemente algunos vehículos chinos sin blindaje para transporte y entrenamiento liviano. Hay mayor disponibilidad de combustible gracias a acuerdos con Venezuela. Se han comprado o intercambiado algunos repuestos, y las condiciones en áreas de entrenamiento y cuarteles, que se habían deteriorado rápidamente durante los peores años, están mejorando. El presupuesto se está recuperando lentamente, aunque sigue estando lejos de las glorias pasadas. Se redujo el impacto de algunos de los cuellos de botella para la promoción, obvios en una fuerza que ha sufrido recortes tan grandes. El salario militar aumentó, al menos para la tropa regular, y esto es particularmente cierto para aquellos que trabajan en deberes agrícolas[9].

Tres pequeños navíos de guerra finalmente fueron entregados a la Marina de Guerra, aunque es interesante notar que están diseñados para tareas antinarcóticos y de migración ilegal, actividades que complacen a las autoridades de defensa y seguridad de Estados Unidos, y no para las tareas tradicionales de disuasión y defensa de la Marina de Guerra Revolucionaria. La moral también ha subido, aun cuando resulta esencial mencionar que la moral militar, aunque parezca sorprendente, no sufrió mucho en general durante el periodo especial. Esto podría deberse a varias razones, incluyendo el hecho de que a las tropas les gusta responder a los desafíos y sentirse útiles; en todo caso, sin importar la razón, todos los observadores están de acuerdo en que la moral no decayó tanto como era de esperarse y que ha permanecido razonablemente alta durante toda la crisis.

Sin embargo, estos elementos positivos han ocurrido en un contexto general que ha sido constantemente muy negativo. Las restricciones de combustible siguen siendo severas, las promociones lentas para muchos efectivos, los salarios abismalmente bajos, el entrenamiento en el extranjero sigue sin existir, aunque algunos puestos en Venezuela han aliviado esta situación un poco, y los repuestos y equipos nuevos todavía son difíciles de conseguir. Más preocupante en términos estratégicos, la reserva sigue estando en problemas a pesar de su desempeño sorprendentemente bueno en los ejercicios "Bastión" que Cuba ha reiniciado en la primera década del siglo XXI. El país sigue "volando a ciegas" en términos de su inteligencia militar como resultado de la falta de recursos para mantener siquiera una docena de delegados militares en el extranjero, y por el final de la conexión soviética.

Los pilotos de la Fuerza Aérea Cubana siguen sin volar suficientes años para tener un entrenamiento eficiente y tienen muy pocos aviones que puedan volar en tiempos de necesidad. La Marina de Guerra ha perdido todas sus capacidades de "aguas profundas" y se ha visto reducida a una fuerza defensiva que sólo puede operar en los cayos y las islas de archipiélago. Las fuerzas armadas regulares siguen siendo muy pequeñas en comparación con las tareas existentes, que se han incrementado mucho debido a la devastación causada por la serie de huracanes que ha golpeado la isla en años recientes.

A pesar de esto, el elemento terrestre de las FAR mantiene una fuerza disuasoria desplegable grande, con tanques, vehículos blindados de transporte de personal, vehículos especiales antitanque, un amplio rango de artillería incluyendo mayormente sistemas autoimpulsados y misiles antiaéreos y antitanque antiguos pero funcionales. Esta fuerza está dividida en tres ejércitos, el Occidental, el Central y el Oriental, diseñados para ser lo más independientes posible en sus operaciones de defensa, debido a las dificultades que traería el apoyo mutuo si Estados Unidos lanzara un ataque importante.

Mientras que la mayoría de las divisiones cubanas son de tipo "B" y "C", muchas mantienen plena capacidad de respuesta y los observadores las califican como listas y dispuestas para el combate, así sólo estén equipadas con equipos y armas viejas[10]. Ese material de guerra, aunque antiguo, usualmente se encuentra en buenas condiciones debido a la práctica generalizada desde el principio del periodo especial de *canibalizar* vehículos y armas. La gran cantidad de vehículos y armas provistas por la Unión Soviética por tanto tiempo significa que las FAR reducidas de los últimos veinte años han tenido más equipos de los que pueden usar. Esto les ha permitido tomar repuestos de los vehículos y las armas no utilizadas para hacer funcionar las que realmente se necesitan. Sobra decir que esto tendría un efecto indeseable en el caso de una movilización total de la nación bajo la estrategia de la guerra de todo el pueblo. Por otro lado, los ejercicios son razonablemente realistas a pesar de la enorme falta de repuestos, y las movilizaciones de práctica parecen ser frecuentes, por lo general con una buena participación y organizadas de manera eficiente. Es más difícil evaluar el entrenamiento de la reserva, área que sigue siendo una prioridad del liderazgo de las FAR que entiende su importancia para cualquier posición disuasiva efectiva.

4. Esquemas de integración regional

En el caso cubano, su aislamiento relativo durante tanto tiempo, especialmente en el área de la defensa, significa que su participación en la integración regional en iniciativas en esa área, está, cuando menos, en su infancia. A pesar de la retórica de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba) y de la solidaridad bolivariana, Cuba siente que sigue estando básicamente sola en términos de defensa y seguridad. Esto no significa que el liderazgo de las FAR no entienda los importantes cambios en la situación estratégica de Cuba como resultado del movimiento hacia la izquierda en Latinoamérica y la aparición de gobiernos izquierdistas en gran parte de la región. Pero sí quiere decir que esos mismos comandantes reconocen que hay dificultades significativas para transformar esa ventaja política general en algo que sea directamente útil para la defensa.

Cuba no se ha interesado en la alianza anti Estados Unidos de países latinoamericanos como ha sido la propuesta del presidente Hugo Chávez, de Venezuela. La Habana siente que esto sólo provocaría a Estados Unidos y que no ayudaría a los esfuerzos cubanos de tender puentes con esa nación y sus fuerzas de defensa. Los cínicos, tanto uniformados como no, señalan también que si las cosas se complican los demás países poco podrían hacer para ayudarle a Cuba, pues esta última probablemente sería el primer campo de batalla en cualquier conflicto con Estados Unidos. Ninguna de las

fuerzas armadas de Bolivia, Ecuador, Nicaragua o Venezuela se encuentra en una posición para realizar operaciones de guerra importantes contra Estados Unidos en la esfera geográfica donde se encuentra Cuba. Cuba, entonces, tendría que defenderse sola, pero dentro de un ambiente estratégico aun más hostil.

En términos de la defensa real, la Alba sigue siendo un asunto lejano para las FAR, aun cuando se están haciendo cosas interesantes en áreas tan variadas como la seguridad personal de altos oficiales, preparación para desastres y asistencia, medicina militar y ciertas oportunidades limitadas de entrenamiento en otras áreas. Con Ecuador y Bolivia se está haciendo más bien poco y, a pesar de los enlaces históricos entra las FAR y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y sus fuerzas armadas en Nicaragua, hay poca cooperación activa entre los dos países en el área de la defensa.

Lo mismo ocurre en el Caribe. A pesar de que Cuba se ha integrado en un amplio rango de actividades y foros de cooperación regional, esto no ha incluido la defensa de ninguna manera significativa. Esto refleja sin duda el dominio estadounidense en la subregión y las dudas que existen en el Caribe acerca de la conveniencia de despertar la ira del gigante con la inclusión de Cuba. Pero también debe decirse que, en todo caso, las dificultades económicas de Cuba limitan sus posibilidades de jugar en la región. La excepción se encuentra en el campo de las operaciones antinarcóticos, en el que las FAR cooperan con la Fuerza Real de Defensa de las Bahamas y, más ocasionalmente, con las fuerzas británicas y jamaiquinas que intentan detener el comercio hacia el norte (Arias Fernández, 2001 y 2008).

Extrañamente, lo que uno podría llamar la cooperación en defensa "regional" está floreciendo más con Estados Unidos, así sea en niveles bajos. Cuba dejó de ser una amenaza para el Pentágono hace muchos años, como se demostró durante el famoso debate de la enmienda Graham en los años noventa. El Departamento de Defensa se ha unido a la Guardia Costera de Estados Unidos y a la Agencia Federal Antinarcóticos (Drug Enforcement Agency, DEA) para pedir mayor cooperación con Cuba, un combatiente acérrimo en la lucha contra las drogas, en la batalla contra este flagelo.

De acuerdo con un acuerdo de cooperación bilateral firmado a mediados de los años noventa, la Guardia Costera cubana y su homóloga estadounidense (United States Coast Guard, USCG), y ocasionalmente otras fuerzas de defensa y seguridad, cooperan para manejar el problema de la migración ilegal que encaran ambos países. Y, a pesar de que no existe un acuerdo similar entre La Habana y Washington para operaciones antinarcóticos, en la práctica las FAR cooperan con la USCG y en ocasiones con la Armada estadounidense detectando e interceptando aviones y barcos sospechosos que transitan hacia destinos en Estados Unidos. Esto por lo general se hace por medio de los británicos que tienen un activo e impresionante programa de entrenamiento y cooperación con los cubanos en esta área, o por medio de las Bahamas. Pero en más de una ocasión se han encontrado formas de pasarle información clave a las autoridades estadounidenses de manera más directa (y más rápida).

Una cooperación igual de impresionante pero de bajo perfil ocurre entre las FAR y la Armada de Estados Unidos en torno a los asuntos relacionados con la base en Guantánamo. Las relaciones entre los infantes de marina de Estados Unidos en la base y las tropas guarda fronteras en el lado cubano son excelentes y hay toda clase de operaciones de cooperación, construcción de confianza, reuniones periódicas y buenas comunicaciones. Y las ofertas cubanas de asistencia en asuntos relacionados con el terrorismo han sido razonablemente bien recibidas, excepto en los sectores anticubanos más radicales. Finalmente, las solicitudes de permiso hechas por Estados Unidos para usar el espacio aéreo para el paso de aviones en misiones de asistencia frente a desastres naturales han sido recibidas con respuestas rápidas y eficientes de las FAR. Queda claro que todo esto no cambia la

posición del gobierno de Estados Unidos sobre Cuba, pero está construyendo lentamente un grado considerable de confianza mutua entre los sectores militares y de seguridad claves en ambos países.

5. Consideraciones finales

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias, y las demás fuerzas de seguridad ligadas a ellas, han tenido un éxito envidiable en la defensa del experimento revolucionario de su nación en contra de los enemigos internos y externos. El gobierno revolucionario, sin importar la opinión que se tenga de él, sigue en el poder después de más de medio siglo, a pesar de la oposición seria y violenta en casa y de enemigos feroces y muy poderosos en el extranjero. Sus fuerzas de seguridad se han mostrado más que capaces de defender la revolución contra sus enemigos.

Además, las FAR han llevado a cabo los esfuerzos militares más importantes hechos por cualquier país latinoamericano por fuera de la región, especialmente en África, y han regresado con honra y éxito. Incluso la derrota en Granada era inevitable dada la fuerza abrumadora que desplegó Estados Unidos durante su invasión en 1983. Las FAR son populares, bien respetadas, eficientes, útiles para la defensa y también para muchos otros campos de la vida nacional, y han provisto un escudo permanente de defensa y disuasión tras el cual el experimento revolucionario ha podido seguir su rumbo. Estados Unidos toma muy en serio la capacidad de defensa de Cuba, en especial cuando ha tenido ocasión de pensar en ejercer más presión militar directa sobre el gobierno de Castro, y hasta ahora ha evitado usar la opción militar en su trato con dicho gobierno. Dado el nivel de amenaza al que se ha enfrentado Cuba durante tanto tiempo, sus éxitos son valiosos objetos de estudio e interés.

Bibliografía

Arias Fernández, Francisco (2008). *Drogas y mentiras: dos agresiones contra Cuba*, Editora Capitán San Luis, La Habana.

———. (2001). *Cuba contra el narcotráfico. De víctimas a centinelas*, Editora Política, La Habana.

Báez, Luis (1997). *Secretos de generales*, Losada, Barcelona.

Batista Odio, Carlos A. (1998). "Bloqueo, no embargo". En *El Conflicto Cuba-Estados Unidos*, Editorial Félix Varela, La Habana.

Buch Rodríguez, Luis y Reinaldo Suárez Suárez (2002). *Otros pasos del gobierno revolucionario cubano*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana.

Campo, Homero y Orlando Perez (1997). *Cuba: los años duros*, Plaza y Janés, México.

Castro, Fidel (1992). *Un grano de maíz: conversación con Tomas Borge*, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado, La Habana.

Diago Izquierdo, Olivia (2007). *Epopeya de libertad*, Editorial Verde Olivo, La Habana.

Furiati, Claudia (2003). *Fidel Castro: la historia me absolverá*, Plaza Janés, Barcelona.

Goure, Leon (1989). "Soviet-Cuban Military Relations". En Jaime Suchlicki (ed.), *The Cuban Military under Castro*, University of Miami, Miami.

Klepak, Hal (2008). "Cuba". En Stuart Farson et al. (ed.), *Handbook of Global Security and Intelligence*, vol. II, Praeger, New York.

———. (2005). *Cuba's Military 1990-2005. Revolutionary Soldiers during Counter-revolutionary Times*, Palgrave-Macmillan, New York.

Kornbluh, Peter (ed.) (1998). *Bay of Pigs Declassified: The Secret Report on the Invasion of Cuba*, The New Press, New York.

Latell, Brian (2006). *After Fidel: The Inside Story of Castro's Regime and Cuba's New Leader*, Palgrave/Macmillan, New York.

Macaulay, Neill (1978). "The Cuban Rebel Army: A Numerical Survey". *Hispanic American Historical Review*, May.

Malmierca, María Teresa (2005). *Comités de Defensa de la Revolución: aporte de la revolución cubana*, Ediciones Extramuros, La Habana.

Ministerio del Interior (1992). *Las Reglas del juego: 30 años de la seguridad del Estado* (2 tomos), Editorial Capitán San Luis, La Habana.

Montes, A. B. (1993). "The Military Response to Cuba's Economic Crisis", Defense Intelligence Agency, Washington.

Paterson, Thomas G. (1994). *Contesting Castro. The United States and the Triumph of the Cuban Revolution*, Oxford University Press, New York.

Pavlov, Yuri (1993). *The Soviet-Cuban Alliance, 1959-1991*, Transaction Publishers, New Brunswick (New Jersey).

Pérez Villanueva, Omar Everleny (2002). "La administración del presupuesto del Estado cubano. Una valoración". En Centro de Estudios de la Economía Cubana, *La economía cubana en el 2001*, CEEC, La Habana.

Pérez, Louis (1999). *Cuba between Empires, 1878-1902*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh

———. (1999). *On Becoming Cuban: Identity, Nationality and Culture*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.

Pierce, Pascoe (2004). *En el filo: historia de una crisis diplomática, Cuba 2001-2002*, Ediciones Sin Nombre, México.

Ramonet, Ignacio (2006). *Cien horas con Fidel*, Consejo de Estado, La Habana.

Suárez Salazar, Luis (2000). *El siglo XXI: posibilidades y desafíos para la revolución cubana*, Ciencias Sociales, La Habana.

Szulc, Tad (1987). *Fidel: A Critical Portrait*, Avon Books, New York.

Thomas, Hugh (1971). *Cuba: The Pursuit of Freedom*, Harper and Row, New York.

Notas

1 Véanse los comentarios acerca de este punto en entrevistas con los altos oficiales en Báez, 1997.

2 Sobre los éxitos administrativos extraordinarios de Raúl en su sector de Oriente durante la guerra, véase Diago Izquierdo, 2007, especialmente pp. 79-110. Para la reorganización de las FAR, véase Buch Rodríguez y Suárez Suárez, 2002: 90-93.

3 Citado en ibid., Periódico *Hoy*, 22 de octubre 1959.

4 Este asunto involucró a un general muy alto de las FAR y dos coroneles, todos fusilados por sus enlaces con una red ilegal de agentes internacionales de drogas que estaban usando a Cuba para enviar drogas hacia Estados Unidos. En las circunstancias cubanas esto se consideró traición. Véase la opinión de Fidel mismo acerca de este asunto en Ramonet, 2006: 419-435.

5 Véase Latell, 2006: 102. Las memorias del tiempo que pasó Pascoe Pierce en Cuba se encuentran en Pierce, 2004..

6 Raúl Castro, entrevista con *El Sol de México*, op. cit; y Montes, 1993: 21; y entrevista con el brigadier general Orlando Almaguel Vidal, en Báez, 1997: 246.

7 Castro, 1992: 148.

8 Estas cifras vienen de los años correspondientes del *Anuario estadístico de Cuba*, publicado por la Oficina Nacional de Estadística, La Habana. Para mayor discusión acerca de estos asuntos, véase Klepak, 2005, especialmente pp. 92-97; y Pérez Villanueva, 2002: 19-40.

9 El EJT (Ejército Juvenil de Trabajo) fue fundado en 1973 para usar al excedente de jóvenes disponibles para el servicio militar en actividades útiles para el Estado en la agricultura, y ha demostrado ser de gran beneficio para la nación en los años del periodo especial. Sus miembros y los de otras unidades en estas tareas pueden recibir un salario superior al de un soldado normal que esté prestando su servicio militar obligatorio.

10 El Ejército sigue usando el sistema soviético de designar sus divisiones como tipo A (con plena fuerza en hombres y equipos), tipo B (fuerza reducida en ambos aspectos pero funcional), y tipo C (esencialmente no son más que cuadros para ser complementados con fuerzas de reserva según la necesidad).

Ecuador, tensiones bilaterales y reformas institucionales en seguridad y defensa

Pablo Celi

Resumen ejecutivo

Ecuador ha atravesado situaciones complejas en los ámbitos de seguridad y defensa en los últimos años, derivadas de los efectos que tiene el conflicto interno colombiano en la frontera norte del país y de las discrepancias en torno al control de la violencia transfronteriza, que se han mantenido como factor de tensión en las relaciones bilaterales y han trascendido el contexto subregional, ocupando la agenda de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Sin embargo, desde agosto de 2009, bajo la presidencia ecuatoriana, se fortaleció la proyección regional del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) como instancia de cooperación y construcción de mecanismos de confianza, en medio de los disensos acerca de la presencia estadounidense en bases militares en territorio colombiano, las incertidumbres frente al incremento de presupuestos y adquisiciones militares y las percepciones divergentes sobre los acuerdos de algunos países miembros con actores extra regionales en asuntos de seguridad y defensa.

En el ámbito interno, la reforma del sistema de seguridad y defensa constituye un asunto trascendente en la institucionalidad pública del país, proceso que proviene de las trasformaciones resueltas por la Asamblea Nacional Constituyente y recogidas en la nueva Constitución y las implementadas por el gobierno del presidente Rafael Correa (2007-2009; 2009-)

mediante reformas legales y decisiones administrativas para la gestión institucional de la seguridad y la defensa nacional.

En este proceso se presentan situaciones innovadoras en torno a la conducción civil del Ministerio de Defensa y su reestructuración, la implantación legal del sistema de seguridad pública y del Estado y la readecuación del sistema de inteligencia.

La restructuración del sector defensa ha ido acompañada del incremento en los recursos presupuestales y un amplio plan de renovación y repotenciación de la infraestructura y el equipamiento militar.

Los problemas de seguridad ciudadana continúan siendo un asunto fundamental de la agenda gubernamental, que ha tenido variantes de gestión en el Plan de seguridad ciudadana y el proceso de modernización y reforma de la Policía.

***

1. Escenario y conflictos de seguridad y defensa

La situación de seguridad en Ecuador ha evolucionado de acuerdo con factores externos, el conflicto fronterizo con Colombia, e internos: las reformas institucionales en el sector defensa y el crecimiento y la complejidad de los problemas de seguridad pública.

La irradiación del conflicto interno colombiano en la frontera norte del país continuó siendo el principal factor de tensión en materia de seguridad y defensa, agravado por los efectos político-militares que dejó el bombardeo a un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) en Angostura, en marzo de 2008, tras el cual las relaciones bilaterales sufrieron su resquebrajamiento más grave, que llevó a la ruptura de parte del Ecuador, manteniéndose una situación de inestabilidad y tensiones que han gravitado en la evolución del sistema de defensa.

Como resultado del desborde transfronterizo de la violencia armada, se ha ido incrementando la participación militar del país en la situación de fuerza que compromete la franja fronteriza colombo-ecuatoriana. Este hecho condiciona la agenda de defensa, que supuso una mayor movilización militar hacia esa frontera, la repotenciación de capacidades de infraestructura y armamento y un proceso de reestructuración funcional y operativa de las Fuerzas Armadas, a fin de adecuarlas a las tareas y cursos de acción derivados del conflicto que afecta la relación bilateral.

No obstante la reactivación, en noviembre de 2009, de la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron), mecanismo de acción inmediata para el seguimiento y consecución de los compromisos militares y policiales de seguridad fronteriza, los principales factores de tensión entre los dos países continúan siendo el problema del control de la frontera común, en la que operan diverso tipo de fuerzas irregulares: guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes; y las orientaciones opuestas en cuanto a la caracterización de los factores de riesgo y de los medios para combatirlos.

El conflicto con Colombia ha sobredeterminado muchos aspectos de la política exterior

ecuatoriana. En el último año, y coincidente con el ejercicio de la presidencia *pro tempore* de Unasur y del Consejo de Defensa Suramericano, el conflicto bilateral ha trascendido el contexto subregional y las diferencias en política exterior y de defensa de los dos países se han explicitado en organismos como Unasur, Alba y la propia OEA, vinculando las tensiones bilaterales con las preocupaciones multilaterales en torno a la presencia estadounidense en el área y el crecimiento de gastos en defensa y compras de armamento por parte de los países colindantes al conflicto.

Tras la entrega de la base aérea de Manta por parte de Estados Unidos, por la finalización y no renovación del acuerdo de utilización por parte de Ecuador, el conflicto por la presencia de fuerzas armadas estadounidenses en la zona se desplazó hacia Colombia, tras el nuevo acuerdo entre los gobiernos de ambos países, que autorizaba la utilización de siete bases colombianas a efectivos del ejército de Estados Unidos.

Este acuerdo generó incertidumbre y reacciones adversas en la región. En la cumbre de Unasur en Bariloche (a finales de agosto de 2009), Ecuador ejerció una fuerte presión para que se expidiera una resolución en la que se condenara el acuerdo. Aun cuando en la declaración final no se incluyó esta crítica, Ecuador sí logró un pronunciamiento de advertencia acerca de la amenaza representada por la presencia de fuerzas militares extranjeras a la soberanía e integridad de los países de la región y a sus efectos contrarios a la paz y la seguridad regionales.

El contexto de confrontación bilateral y la nueva proyección de la política de fuerza colombiana con el acuerdo colombo-estadounidense para uso de bases militares, acicateó el clima de desconfianza bilateral, favoreciendo la aproximación de Ecuador a las posiciones antiintervencionistas venezolanas en el contexto del Alba y en la polarización de posiciones dentro de la Unasur.

Sin embargo, en el último año, el gobierno ecuatoriano mantuvo una posición de mayor apertura a la normalización de las relaciones con Colombia, que tienden a regularizarse con la conclusión del gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010). En un primer momento, el diálogo con la administración del presidente Juan Manuel Santos (2010-) ha ido ocupando la diplomacia bilateral en la perspectiva del restablecimiento pleno de las relaciones bilaterales.

2. Evolución de la institucionalidad y el sistema de seguridad y la defensa

2.1 Reformas legales, roles y funciones militares y policiales

La nueva Constitución del Ecuador, vigente desde 2008, establece un conjunto de principios que determinan la naturaleza de la seguridad pública y la defensa nacional, de los que se han derivado importantes reformas legales y decisiones de gobierno acerca de sus ámbitos particulares, estructura y funciones, que tienen relación con los roles asignados a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, integradas en el actual contexto de transformaciones institucionales.

Con la eliminación de la definición de "fuerza pública", que agrupaba a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, se han precisado las funciones y roles correspondientes a cada institución (Constitución Política del Ecuador, artículo 160), así como el ámbito de su acción específica: las Fuerzas Armadas "tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial"; y la Policía Nacional, definida como "institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional", tiene como misión la "protección interna y el mantenimiento del orden público" (artículo 158).

La profesionalización de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, mediante el perfeccionamiento de sus roles y misiones a partir de

estas definiciones, constituye en la actualidad un proceso complejo e inconcluso, que interpela la voluntad política por su profundización, siendo particularmente controvertidas la intervención de las Fuerzas Armadas en ámbitos de gestión estatal y actividades empresariales.

El mandato constitucional de que las Fuerzas Armadas "sólo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional" (artículo 164) no se cumple plenamente: los procesos de desinversión no han avanzado, manteniéndose la gestión empresarial con participación militar en alrededor de treinta empresas en los sectores agrícola, industrial, comercial, de transportes, de hotelería, textil y aeronáutico. De igual forma se conserva el concepto de apoyo al desarrollo (artículo 164), a cuyo amparo se ha mantenido la presencia de la Fuerza Naval en la empresa estatal de petróleos (Petroecuador) y la asignación de obras de infraestructura al cuerpo de ingenieros del Ejército.

Por disposición del artículo 44 de la ley de seguridad pública y del Estado, los miembros activos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional no podrán participar en directorios, comisiones, comités, consejos consultivos y, en general, en organismos colegiados de instituciones, empresas públicas y organismos de regulación y control, a excepción de las entidades de seguridad social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y de aquellas empresas relacionadas directamente con la seguridad interna y externa.

La Contraloría General del Estado, por primera vez, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, dentro del Plan anual de control correspondiente a 2009, inició una auditoría de gestión a las empresas militares. En una intervención que no tiene antecedentes, el ente de control del uso de recursos públicos procedió a examinar a veintiocho compañías en las que el Estado tiene acciones, incluyendo empresas como Santa Bárbara, Fabril-Fame, Hdineagros, Acerías del Ecuador, Andec, Explocen Compañía Anónima, Dinmob, Aychapicho, Sepriv Cía. Ltda., y Omnibus-Transporte S. A.

2.2 Sistema nacional de seguridad pública y del Estado

El gobierno del presidente Correa ha puesto énfasis en la intervención y control civil de algunos sistemas que estuvieron tradicionalmente bajo conducción militar directa o indirecta, entre ellos el Consejo de Seguridad Nacional y los servicios de inteligencia militar y policial.

Con la aprobación y vigencia de la nueva ley de seguridad pública y del Estado, del 20 de septiembre de 2009, se constituyó el Sistema de seguridad pública y del Estado, bajo la dirección de la Presidencia de la República y conformado por varias entidades públicas, políticas, planes, normas, recursos y procedimientos para la seguridad ciudadana y del Estado.

En esta ley, el Consejo de Seguridad Nacional (Cosena) fue sustituido por el Consejo de Seguridad Pública y del Estado, definido como órgano asesor del presidente de la República en planes, políticas y estrategias de seguridad pública. El Consejo está integrado por el presidente, el vicepresidente, el presidente de la Asamblea Nacional, el presidente de la Corte Nacional de Justicia, los ministros de Defensa, Gobierno, Relaciones Exteriores y de Coordinación de Seguridad, el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el comandante de la Policía.

Entre los órganos ejecutores del Sistema de seguridad pública y del Estado se diferencian los que corresponden a defensa, orden público y gestión de riesgos. En la misma ley se definen como órganos ejecutores de la defensa el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Relaciones Exteriores, que coordinará la cooperación, intercambio de información y operaciones militares combinadas, y las Fuerzas Armadas. Los órganos ejecutores correspondientes al orden público son el Ministerio de Gobierno, la Policía Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores en el ámbito de la cooperación internacional.

La ley recoge la definición de la Constitución (en su artículo 388) mediante la cual se

estableció el Sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo, no subordinado a las estructuras de defensa y seguridad pública, en el que se articula un amplio grupo de instituciones públicas y privadas para atender la prevención, protección, respuesta, mitigación y reparación ante desastres naturales, catástrofes antropogénicas y otras calamidades.

2.3 Crisis e innovación en el sistema de inteligencia

Uno de los mayores efectos internos del incidente de Angostura fue el que afectó a la situación de los servicios de inteligencia policial y militar ecuatorianos, cuyo rol en el hecho fue duramente cuestionado por el gobierno[1], a raíz de lo cual se impulsó un proceso de evaluación y reestructuración de los mismos, que generó tensiones institucionales y puso en evidencia las limitaciones estructurales de este tipo de actividad en el país.

En ausencia de definiciones estratégicas en política de seguridad y de una política de inteligencia, estas actividades, bajo las condiciones de la ley de seguridad nacional, tradicionalmente se encontraban dispersas en dos ámbitos dicotómicos: el militar y el policial, sin que la denominada Dirección Nacional de Inteligencia, adscrita al Consejo de Seguridad Nacional, pudiese integrarlas ni articularlas bajo una conducción política que respondiera a lineamientos estratégicos de seguridad y defensa. Sus precarias estructuras han sido muy vulnerables a las coyunturas e influencias exógenas ligadas a la asistencia externa, sobre todo estadounidense, en materia de recursos, infraestructura, capacitación y redes de información.

En su organización y funcionamiento la inteligencia militar se mantuvo circunscrita a cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas: terrestre, naval y aérea, con un nivel de coordinación a través de la Dirección de Inteligencia del Comando Conjunto, pero referidas a sistemas operacionales independientes, con predominio de la inteligencia de la fuerza terrestre.

La crisis institucional puso en evidencia las limitaciones en la capacitación y especialización funcional, la discrecionalidad y escaso control de los órganos de inteligencia operativa, sus debilidades presupuestales y tecnológicas y la precariedad de los mecanismos de control y rendición de cuentas sobre el alcance y la dirección de las actividades de los organismos de inteligencia en asuntos de defensa y seguridad interna.

La inteligencia policial se desplegó en ámbitos de lo más diversos: Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (Dinapen), tránsito, migración, servicio urbano y rural, policía judicial, seguridad pública, policía comunitaria. En un ámbito más especializado, se articuló a la Unidad de Investigaciones Especiales (Uies), la Unidad de Antisecuestros y Extorsión (Unase), el Comando Operativo anti Coyotes (Coac) y la Dirección Nacional Antinarcóticos.

Las actividades de algunas de estas unidades se han financiado con recursos de programas de asistencia estadounidenses, a partir de los cuales, en ciertos casos, han desempeñado funciones sujetas a requerimientos de la agenda de seguridad de ese país. Bajo el supuesto de sus limitaciones financieras, las dependencias especiales de la policía han sido destinatarias de asistencia económica, logística y de capacitación de organismos de Estados Unidos, particularmente orientada a asuntos de narcotráfico, terrorismo y migración, sin mayor rendición de cuentas sobre el alcance de estos convenios.

El escalamiento de la tensión fronteriza y la proyección de los factores de riesgo derivados de los diversos tipos de violencia asociados al conflicto (armada, delincuencial, social e incluso militar), representó una alerta política acerca de los problemas críticos acumulados en las estructuras de inteligencia y evidenció las afectaciones de su autonomía y la desconexión entre las agencias, poniendo en duda la existencia de un siste-

ma nacional de inteligencia, sujeto a orientaciones estratégicas de Estado y control político.

En junio de 2009 se creó, por medio del decreto presidencial 1768, la Secretaría Nacional de Inteligencia, a partir de la reorganización de la antigua Dirección Nacional de Inteligencia, asignándole las funciones de planificación, coordinación, supervisión, control y ejecución de las acciones de inteligencia estratégica y operacional de varios subsistemas: militar, policial, la Unidad de gestión de seguridad interna de la Presidencia de la República y otras fuentes de inteligencia que se pudieran crear.

Posteriormente, en julio de ese mismo año, la Asamblea Nacional aprobó la ley de seguridad pública y del Estado, que establece la Secretaría Nacional de Inteligencia como la entidad responsable del Sistema nacional de inteligencia, cuyo titular, el secretario Nacional de Inteligencia, no podrá ser miembro activo de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional.

Mediante estos dos instrumentos jurídicos se busca reestructurar los aparatos de inteligencia militar y policial, bajo conducción civil, designada por el presidente de la República, a fin de establecer mayores controles políticos a las actuaciones de los organismos de inteligencia y delimitar los ámbitos de la inteligencia para la defensa y la seguridad interna.

En líneas generales, para esta reestructuración se consideran: la implementación de una instancia de inteligencia nacional dependiente de la Presidencia de la República, que planifique, coordine y articule a los subsistemas de inteligencia militar y policial; la reestructuración de la dirección y unidades de inteligencia de la Policía Nacional; la reorganización de las unidades de inteligencia militar y las direcciones de inteligencia de las Fuerzas Armadas, consolidando la Dirección de Inteligencia del Comando Conjunto; la diversificación de los programas de capacitación, concepciones, métodos y prácticas de inteligencia, a fin de reducir la dependencia respecto de modelos, enfoques y prácticas predominantemente estadounidenses; la renovación del personal de inteligencia; la evaluación, y, en algunos casos, la suspensión de los convenios de cooperación en esta materia.

El Sistema nacional de inteligencia deberá operar con base en el Plan nacional de inteligencia, que será aprobado por el presidente de la República. Este plan deberá fijar las metas periódicas de las acciones de la Secretaría y los procedimientos de coordinación entre las entidades que conforman el Sistema: Ministerios de Defensa, Gobierno, Seguridad y Relaciones Exteriores, Secretaría de Gestión de Riesgos, Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

Adicionalmente, la Secretaría Nacional de Inteligencia se encarga de elaborar el Plan nacional de seguridad integral. De esta forma se busca que, bajo un sistema sujeto a una conducción civil responsable de coordinar, articular e integrar las actividades de los organismos militares y policiales, se avance en la superación de la autonomía operativa, funcional y estructural de esta función de la seguridad y la defensa nacional.

2.4 Modernización del Ministerio de Defensa Nacional

La estructura orgánica del Ministerio de Defensa se está reorganizando, a partir del proceso de modernización institucional iniciado con la nueva ley orgánica de la defensa nacional, vigente desde enero de 2007, que sustituyó a la ley orgánica de las Fuerzas Armadas (que estuvo vigente desde 1990), que se orienta, de acuerdo con el artículo 8º de la ley orgánica de la defensa, a consolidar al Ministerio de Defensa como órgano político, estratégico y administrativo de la defensa nacional.

Las reformas institucionales se desarrollan como un proceso en el que confluyen definiciones constitucionales, reformas legales y decisiones administrativas para la estructuración sistémica y la gestión integral de la seguridad y la defensa nacional.

En el contexto de las reformas legales, en el campo de la gestión ministerial, se definió el Plan estratégico del Ministerio de Defensa Nacional 2010-2013, que se orienta a la integración administrativa y operativa entre las tres ramas de las Fuerzas Armadas. Esta integración considera su mando, administración y operaciones conjuntas; la unificación de los sistemas de inteligencia e información; el uso conjunto de instalaciones y servicios; la integración en formación y adiestramiento; la homologación y complementariedad del equipamiento y las adquisiciones conjuntas para alcanzar economías de escala.

2.5 Reforma policial

La escalada de situaciones de inseguridad pública[2] por la extensión de bandas delictivas y una mayor actividad del crimen organizado, que han elevado los índices de homicidios, secuestros, *sicariato* y otros delitos, apremia la agenda de seguridad gubernamental, que busca articular el Plan de seguridad ciudadana con un proceso de modernización y reforma de la Policía Nacional, tendiente a elevar sus niveles de profesionalización y eficiencia.

El sistema de investigación policial y los procedimientos administrativos en la institución constituyeron aspectos muy polémicos en la relación de la Policía con el Ministerio de Gobierno, que promueve una nueva ley orgánica de la Policía Nacional.

La modernización de la Policía se inscribe en el contexto de una reforma policial plasmada en una estructura y un sistema de tipo más civil que castrense[3]. En este contexto se reestructuraron varias unidades de elite de la Policía, siendo la de mayor trascendencia la Uies, que se integró a una Dirección de Investigación, y la creación de la Unidad de lucha contra el crimen organizado (Ulco).

Tras la disolución de la Uies, unidad que venía funcionando con recursos financieros y equipos proporcionados por Estados Unidos[4], se abrieron indagaciones por parte de la Fiscalía a varios oficiales acusados de destrucción de información y entrega de información a la embajada de ese país.

En procura de una mejor respuesta policial a la escalada de inseguridad ciudadana, el Ministerio de Gobierno conformó una nueva Unidad de Lucha Antidelincuencial, constituida por 300 efectivos, como parte de la reestructuración de la Policía Judicial. A fin de que esta unidad emprenda un proceso de tecnificación, se la dotó de 4 millones de dólares para equipos[5].

Tabla 1. Policía Nacional,
asignación presupuestal, por componentes

Componente	Millones de dólares
Análisis, investigación, información, diagnóstico	28,20
Prevención y vigilancia	48,75
Relación Policía-comunidad, servicios e imagen	98,26
Auxilio y respuesta	108,66
Bienestar de Policía y familia	15,88
Formación y especialización	7,41
Comunicación	10
Unidades especiales	2,83
Total	320

Fuente: Ministerio de Gobierno. Agenda de seguridad, soberanía y democracia.

Tras las denuncias por supuestas violaciones de derechos humanos, se disolvió el Grupo de Apoyo Operacional (GAO), y se abrieron indagaciones contra policías por supuestas torturas contra los detenidos.

La reestructuración de la Policía Nacional es un componente fundamental del plan de seguridad ciudadana, al que se han destinado 320 millones de dólares. De este presupuesto 34% se destina para auxilio y respuesta rápida, y 31% para la relación de la Policía con la comunidad (véase la tabla 1), que constituyen los dos componentes privilegiados del Plan de seguridad ciudadana y modernización de la Policía (Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades, s. f.).

La repotenciación de equipo y material ha sido parte de la modernización de la Policía Nacional, que ha recibido asignaciones especiales para ese efecto.

3. Recursos para la defensa y repotenciación de la infraestructura militar

3.1 Nuevo marco de gestión presupuestal en defensa

Mediante decreto ejecutivo, el presidente de la República dispuso la extinción de la Junta de Defensa Nacional a partir del 1 de enero de 2009. La Junta había venido desempeñándose desde 1962 como una entidad autónoma, administradora del presupuesto reservado y encargada de las contrataciones de bienes, obras y servicios de la defensa nacional.

El decreto de extinción dispuso además que las contrataciones de bienes estratégicos para la defensa nacional se ejecuten por medio del Ministerio de Defensa, para lo cual las asignaciones para contratar estos bienes se incorporaron al presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas.

Para la gestión de este presupuesto se creó la Dirección de Bienes Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional, como unidad responsable de los procesos precontractuales, contractuales, financieros y de seguimiento y evaluación, que anteriormente gestionaba la extinguida Junta de Defensa Nacional.

En la implementación de la economía de la defensa, el plan ministerial considera el mantenimiento de empresas relacionadas con la defensa o de carácter estratégico y el desarrollo de inversiones o alianzas estratégicas en pos de la complementariedad e independencia tecnológica en bienes destinados a la defensa.

En 2009 el presupuesto de defensa fue de 1.507'269.497,69 dólares, lo que ubica a este sector en el segundo rubro de asignación del presupuesto del Estado con un porcentaje del 27,9% (Acosta, 2010: 94-95), el más alto del último decenio.

3.2 Fortalecimiento de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas

La planificación del Ministerio de Defensa prioriza el fortalecimiento de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas, mediante el planeamiento por capacidades que considera la repotenciación de la infraestructura de las tres ramas. Para el efecto se prevé una inversión progresiva de 730'371.545 dólares entre 2009 y 2013. De esta 67% está destinada a la repotenciación de la Fuerza Aérea; 25% a la Fuerza Naval; y 8% a la Fuerza Terrestre. Los desembolsos se presupuestan en 26% para el año 2009; 35% para 2010; 25% para 2011; 7% para 2012; y 7% para 2013.

A partir del ataque de Angostura el gobierno planteó un plan de modernización y mejora de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas, enfatizando en que no se trata de una carrera armamentista, sino de la actualización de la infraestructura, que ha sido postergada por varios años y requiere de recuperación, con funciones disuasivas y de control fronterizo.

En este proceso de repotenciación se destaca el redireccionamiento de las fuentes de aprovisionamiento de material y equipos militares hacia países como India, Sudáfrica, Brasil, China o Rusia, lo cual responde a la política de no depender de Estados Unidos.

La repotenciación de la capacidad aérea incluye aviones de combate y reconocimiento, helicópteros y radares. Se prevé una inversión de alrededor de 70 u 80 millones de dólares en veinticinco aviones supersónicos, entre la compra de doce naves Cheetah a Sudáfrica, la repotenciación de siete aviones Kfir y la reparación de seis Mirage 50 donados por Venezuela. Adicionalmente, se compró a China un sistema radárico en 68 millones de dólares; siete helicópteros Dhruv, por 45,2 millones a la India; y a Rusia dos helicópteros NI para transporte de tropas, por 22 millones (véase la tabla 2)[6].

Para la repotenciación del Ejército se destinaron 193,8 millones de dólares para la adquisición de armas y se incrementaron los recursos para sobrevuelos de aeronaves Casa (212 y 232), Cessna, Aravá, Avro, Gazelle, Súper Puma, MI-171 y Aluete. Desde 2008, el presupuesto de fortalecimiento de la defensa se destinó principalmente a la compra de armamento y equipos, a diferencia de lo que ocurría hasta 2007, cuando se limitaba al mantenimiento del material[7].

3.3 Nuevo plan de defensa interna

A partir del bombardeo colombiano en territorio ecuatoriano contra un campamento clandestino de las Farc, se evaluaron las fuerzas, se reposicionaron los elementos militares y se redefinieron objetivos, hasta la elaboración del Plan de defensa interna denominado Patria I, destinado a mejorar la operatividad militar mediante su reagrupamiento territorial y el establecimiento de un sistema de mando unificado con fuerzas componentes conjuntas, planificación centralizada y ejecución descentralizada. El nuevo diseño busca potenciar el transporte fluvial y marítimo y la aviación, mejorar las comunicaciones y las capacidades de los equipos de inteligencia y la velocidad y eficiencia de las operaciones.

De acuerdo con este plan, la protección de la frontera con Colombia está a cargo de la Fuer-

Tabla 2. Principales adquisiciones militares proyectadas

Aviación	Naval	Ejército
Siete helicópteros Dhruv (India)	Modernización de dos submarinos	Modernización de diez vehículos blindados
Veinticuatro aviones Supertucano (Brasil)	Modernización de armas TBI (submarinos)	Tres helicópteros
Dos sistemas radáricos (China)	Modernización lanchas misileras	Reparación sistemas complementarios aviación ejército
Avión ejecutivo de reconocimiento	Torpedos	Dieciocho jeeps Agrale Marruá
Recuperación aviones supersónicos Mirage F1 y Kfir	Modernización del sistema naval de defensa (astilleros)	180 visores nocturnos
Equipos y materiales	Seis aviones no tripulados IAI (Israel) sistema de vigilancia nocturna, inteligencia y radar	Doce vehículos tácticos
Donación aviones (Venezuela) Seis Mirage-50: fabricados en 1976, modernizados en 1996, y sus misiles		Dos millones de cartuchos calibre 5,56 mm 833.000 cartuchos calibre 9 mm
Negociación: doce aviones caza Cheetah (Sudáfrica)		

za de Tarea 1, compuesta por 7.500 efectivos del Ejército, la Marina y la Aviación, destacados en forma permanente y apoyados por 1.500 soldados de diversas unidades, movilizados temporalmente en la zona. Se considera también alrededor de 3.000 policías para el control de delitos como el contrabando de combustibles y el narcotráfico.

Con la actual división territorial todas las provincias fronterizas (Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbíos, Napo, Orellana y Pastaza) se integrarán en un solo frente, a cargo de la Fuerza de Tarea 1. La nueva planificación supone que se intensificará el trabajo de control del territorio, el cuidado de las áreas estratégicas y la creación de fronteras vivas, y se impedirá que cualquier fuerza extranjera ingrese al país, para lo cual, adicionalmente, en el área fronteriza de Sucumbíos se planificó la creación de tres nuevos destacamentos en las zonas de Palmar, Barranca Bermeja y Cantagallo.

En esta planificación confluyen los programas de repotenciación y restructuración de las Fuerzas Armadas, dentro de un sistema de mando y operación adaptado a las condiciones derivadas de la tensión armada en la frontera norte, lo cual ha impuesto un proceso de readecuación de la infraestructura, la movilización de recursos humanos y un reposicionamiento territorial de las unidades militares.

4. Integración regional y cooperación en seguridad y defensa

La nueva Constitución política define la integración como un "objetivo estratégico del Estado" (artículo 424) y propugna la integración "de manera especial la andina y latinoamericana" (artículo 4º). Entre los diversos espacios de integración, el impulso prioritario se orienta hacia "la integración política, cultural y económica de la región andina, América del Sur y Latinoamérica" (artículo 418).

Esta definición constitucional se inscribe en un contexto en el que se redefinen las dinámicas subregionales de integración de los tradicionales bloques de área, Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercado Común del Sur (Mercosur), Comunidad del Caribe (Caricom), Sistema de la Integración Centroamericana (Sica), y cobra mayor proyección el más reciente proyecto subcontinental, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

Ecuador asumió la presidencia *pro tempore* de la Unasur en agosto del 2009, ejerciéndola durante el último año sin mayores avances en su agenda política, comercial, energética, de infraestructura o medio ambiental. La actividad más dinámica durante el periodo fue la del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), del cual también ejerció la presidencia *pro tempore*.

La presidencia ecuatoriana de Unasur debió enfrentar, de inicio, la afectación de la situación colombiana a raíz del acuerdo de utilización de bases en su territorio por parte de Estados Unidos y las reacciones adversas que este acuerdo generó. A partir de la Cumbre extraordinaria de Bariloche, en agosto de 2009, el CDS recibió el mandato de trabajar un diseño de medidas de confianza y seguridad en la región, que fue ratificado en la reunión de cancilleres y ministros de Defensa en Quito, en septiembre del mismo año.

A partir de entonces, bajo la presidencia de Ecuador, el CDS trabajó el mecanismo de medidas de fomento de la confianza y seguridad, aprobado en Quito en noviembre de 2009. Este mecanismo considera como líneas básicas: el intercambio de información y transparencia en materia de armamento y presupuestos de defensa; la notificación de actividades militares intra y extra regionales; un conjunto de medidas en los ámbitos de seguridad, vigilancia, control de armas, prohibición de apoyo y prevención de grupos armados; la garantía de no utilización de acuerdos que impliquen presencia militar extra regional en contra de la seguridad y la integridad territorial de los países miembros y la garantía de mantener a Suramérica como zona libre de armas nucleares; y un mecanismo voluntario de verificación mediante visitas e intercambio de información militar.

La gestión ecuatoriana fue trascendente para que el Consejo de Defensa Suramericano se afianzara como instancia de construcción de confianza y cooperación, remontando las condiciones complejas en las que asumió la Presidencia por los efectos regionales del conflicto bilateral colombo-ecuatoriano, los disensos generados por las bases militares de Estados Unidos en Colombia, y las percepciones de riesgo y desconfianza por las adquisiciones militares y los acuerdos extraregionales en materia de seguridad y defensa.

Ecuador ha puesto énfasis en los procesos y mecanismos de integración en seguridad y defensa, como una dimensión fundamental de la integración política, propiciando la constitución de regímenes de cooperación alternativos al deteriorado sistema interamericano.

El actual marco constitucional establece como una de las prioridades de la integración latinoamericana y del Caribe, el "impulsar una política común de defensa que consolide una alianza estratégica para fortalecer la soberanía de los países y de la región" (Constitución Política del Ecuador, artículo 425). En esta perspectiva, el gobierno ecuatoriano viene propiciando mecanismos de integración en seguridad y defensa, tanto en el Consejo de Defensa Suramericano, como en su participación en el bloque Alba.

Esta doble integración no deja de contener elementos contradictorios, dada la proclama de la Alba de una "estrategia de defensa integral popular conjunta" que incluya mecanismos de respuesta conjunta que proyectarían una alianza militar y una escuela común de doctrina y formación de fuerzas armadas, lo cual contiene una marcada diferencia con el Consejo de Defensa Suramericano, orientado a una interlocución entre políticas de defensa nacionales y a la generación de mecanismos de confianza, sin política de defensa común ni conformación de una alianza militar ni de un mecanismo de seguridad colectiva.

En el último periodo, el Ecuador ha venido diversificando el espectro de alianzas y acuerdos en seguridad, dentro y fuera de la región, a partir de una visión de un orden internacional multipolar. Entre los acuerdos de cooperación se destacan, además de los que responden a lógicas de integración regional y subregional, los que aproximan vínculos bilaterales en el entorno andino y latinoamericano, y en la proyección extraregional de la actual política exterior ecuatoriana (véanse las tablas 3 y 4).

De acuerdo con la actual perspectiva de gobierno, se proyecta insertar las definiciones de seguridad y defensa en un ámbito más amplio de las relaciones internacionales, en relación

Tabla 3. Ecuador: acuerdos de cooperación multilateral en seguridad, 2008-2009

Unasur Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa	Septiembre y noviembre	• Acuerdos de cooperación en materia de defensa • Consejo de Defensa Suramericano
Alba	Octubre de 2009	Cumbre Alba-TCP Comité Permanente de Soberanía y Defensa de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (parte del Consejo Político) • Estrategia de defensa integral popular conjunta • Escuela de dignidad y soberanía de las Fuerzas Armadas de los países de la Alba-TCP
Argentina, Bolivia, Ecuador y Paraguay	Julio de 2009	• Cooperación para la defensa, actividades académicas, capacitación técnica militar y ejercicios conjuntos

Tabla 4. Ecuador: acuerdos de cooperación bilateral en seguridad, 2008-2009

Perú	Julio de 2008	• Cooperación bilateral en materia militar en programas de desarrollo de la frontera común • Programas de modernización del Ministerio de Defensa • Cooperación en operaciones de mantenimiento de paz • Colaboración en ciencia, tecnología y producción para la defensa e investigaciones • Estudios estratégicos de la defensa • Inteligencia estratégica militar (reformular el sistema ecuatoriano)
Irán	Diciembre de 2008	• Cooperación para la defensa (armamento) • Apoyo a la Asociación Internacional de Energía Atómica
China	Julio de 2009	• Capacitación profesional militar y asistencia con médicos chinos militares y maestros de artes marciales • Cooperación en armamento
Rusia	Agosto de 2009	• Uso pacífico de energía nuclear y armamentismo
Chile	Septiembre de 2009	• Intercambio académico militar • Programas de desarrollo para la cooperación en la defensa
Venezuela	Octubre de 2009	• Cooperación para la defensa • Investigación en desarrollo tecnológico militar • Ejercicios conjuntos
Colombia	Noviembre de 2009	• Reactivación de la Combifron

con las definiciones de soberanía, integración y alianzas estratégicas, desde una perspectiva multipolar que abarca la diversificación de la cooperación en el ámbito militar en lo que atañe a tecnología e industria militar, fuentes de aprovisionamiento de material bélico y equipos, sistemas de vigilancia e inteligencia, doctrina y capacitación.

Bibliografía

Acosta, Alberto (coordinador) (2010). *Análisis de coyuntura. Una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales del Ecuador durante el año 2009*, Ildis-Flacso, Quito, abril.

Arellano, Félix Gerardo (2009). *Nacimiento, evolución y perspectivas de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*, Ildis-Fes, octubre.

Constitución del Ecuador, 2008.

Ley de seguridad pública y del Estado, 2009.

Ministerio de Defensa Nacional. Agenda política de la defensa nacional.

Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades. Agenda de seguridad, soberanía y democracia.

Modernización de Ministerios de Defensa. Consejo de Defensa Suramericano, Quito 2010.

Resdal (2009). *Atlas comparativo de seguridad y defensa*.

Periódicos y revista

Expreso, Guayaquil.

Hoy, Quito.

El Comercio, Quito.

El Telégrafo, Guayaquil.

El Universo, Guayaquil.

Revista *Vanguardia*. 178, 180, 181, 196, 205, 243, 246.

Notas

1 Entre las anomalías se señalaron: el manejo arbitrario y la destrucción de evidencias judiciales, el ocultamiento y filtrado de información, el mantenimiento de contactos con redes de inteligencia extranjeras sin conocimiento ni autorización superior y, en general, el accionar ajeno al control político de las instancias de gobierno.

2 Revista *Vanguardia*. 205. "El mapa del crimen organizado", septiembre de 2009.

3 Revista *Vanguardia*. 180. "La modernización de la Policía Nacional no basta. Entrevista a Gustavo Jalkh, Ministro de Gobierno", marzo 2009.

4 La UIES recibió 2 millones de dólares anuales de los Estados Unidos, que también entregó 33 vehículos y cuatro motos, desde 2003.

5 *El Comercio*, Quito 19 de octubre de 2009.

6 *El Comercio*, 26 de septiembre de 2009.

7 *El Comercio*, 8 de febrero de 2009.

Nicaragua, un Estado sin política de seguridad

Roberto Cajina

Introducción

Este artículo describe y analiza las condiciones de estructura, recursos y esquemas de integración regional de Nicaragua en seguridad y defensa, a diciembre de 2009. Particularmente, trata las condiciones que se han desarrollado desde principios de 2007, durante el gobierno del presidente Daniel Ortega, del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), un gobierno que partió de lo que en 1995 la entonces presidenta Violeta Barrios de Chamorro (1990-1997), definió como un proceso de transición "de la guerra a la paz; de un régimen de vocación totalitaria a un sistema democrático, libre y pluralista; y de una economía centralizada a un sistema económico de libre mercado"[1], a lo largo del cual empezó a desarrollarse la reconversión de los sectores de seguridad y defensa. En Nicaragua esto es especialmente importante, porque se trata de una transición atípica, única en América: el tránsito de un autoritarismo de izquierda a la democracia, y ahora al "encuadramiento de sus vínculos con la República Bolivariana de Venezuela dentro del Alba"[2].

1. Estructura y sistemas de seguridad y defensa

Si bien existen un Ministerio de Gobernación (Mingob) y uno de Defensa (Mindef), un Ejército y una Policía, Nicaragua no cuenta con un sistema de seguridad y defensa. Lo tuvo durante la década de la revolución sandinista (1979-1990), pero finalizada la guerra civil la urgencia de reconstruir la economía en ruinas copó la agenda nacional, y defensa y seguridad dejaron de figurar como asuntos prioritarios. Sin embargo, en el texto constitucional y la legislación ordinaria existen normas e indicaciones dispersas que podrían ser parte del sustento legal y operativo de un eventual sistema nacional de seguridad.

1.1 Estructura del Ejército y la Policía

Con el fin de la guerra fría, la derrota del FSLN en las elecciones de 1990 y la firma de los "Acuerdos de transición" (Cajina, 1997: 68-73) –despartidización del Ejército y la Policía, subordinación a la autoridad civil, redimensionamiento de efectivos y presupuesto, a cambio de

respeto a la institucionalidad, profesionalismo, escalafón, grados y mandos–, las fuerzas irregulares orgánicas fueron desapareciendo.

Para enfrentar la guerra de agresión financiada y políticamente apoyada por Estados Unidos, en 1983 el gobierno sandinista había instituido el servicio militar obligatorio, denominándolo servicio militar patriótico (SMP). Después de la derrota electoral del FSLN en 1990, la presidenta Violeta Barrios de Chamorro lo suspendió indefinidamente[3], y con la reforma constitucional de 1995 fue abolido. Ese mismo año también se disolvieron las milicias populares y la reserva. A partir de entonces el Ejército y la Policía se rigen por un sistema de servicio militar y policial voluntario.

Como parte esencial del proceso de reconversión del sector defensa, entre 1990 y 1992 el Ejército experimentó una reducción drástica de efectivos y presupuesto, hasta convertirse en el más pequeño y con menos recursos en Centroamérica: pasó de 134.400 efectivos en 1986 a 86.810 en 1990, 14.000 en 1994, y 12.000 en 2004 (Cajina, 2005). En la actualidad cuenta con 9.610, entre oficiales, suboficiales y soldados. Asimismo, el presupuesto de defensa se redujo dramáticamente, pasando de 182 millones de dólares en 1989, a 177 al año siguiente, a 51 en 1993 y a 31 millones en 1995 (Cajina, 1997: 352), año a partir del cual comenzó a experimentar leves incrementos.

La estructura orgánica del Ejército de Nicaragua es piramidal y jerarquizada, con cuatro niveles de mando: mando supremo, alto mando, mando superior y mando de unidades. El mando supremo es ejercido por el presidente de la República en su condición de jefe supremo del Ejército. El alto mando corresponde a la Comandancia General, compuesta por el comandante en jefe –a quien se subordinan todas las fuerzas del Ejército–, el jefe del Estado Mayor General y el inspector general. También se subordinan al comandante en jefe los órganos comunes: Información para la Defensa, Logística, Cuerpo Médico Militar, Estado Mayor de la Defensa Civil, Contrainteligencia Militar y Guardia de Honor.

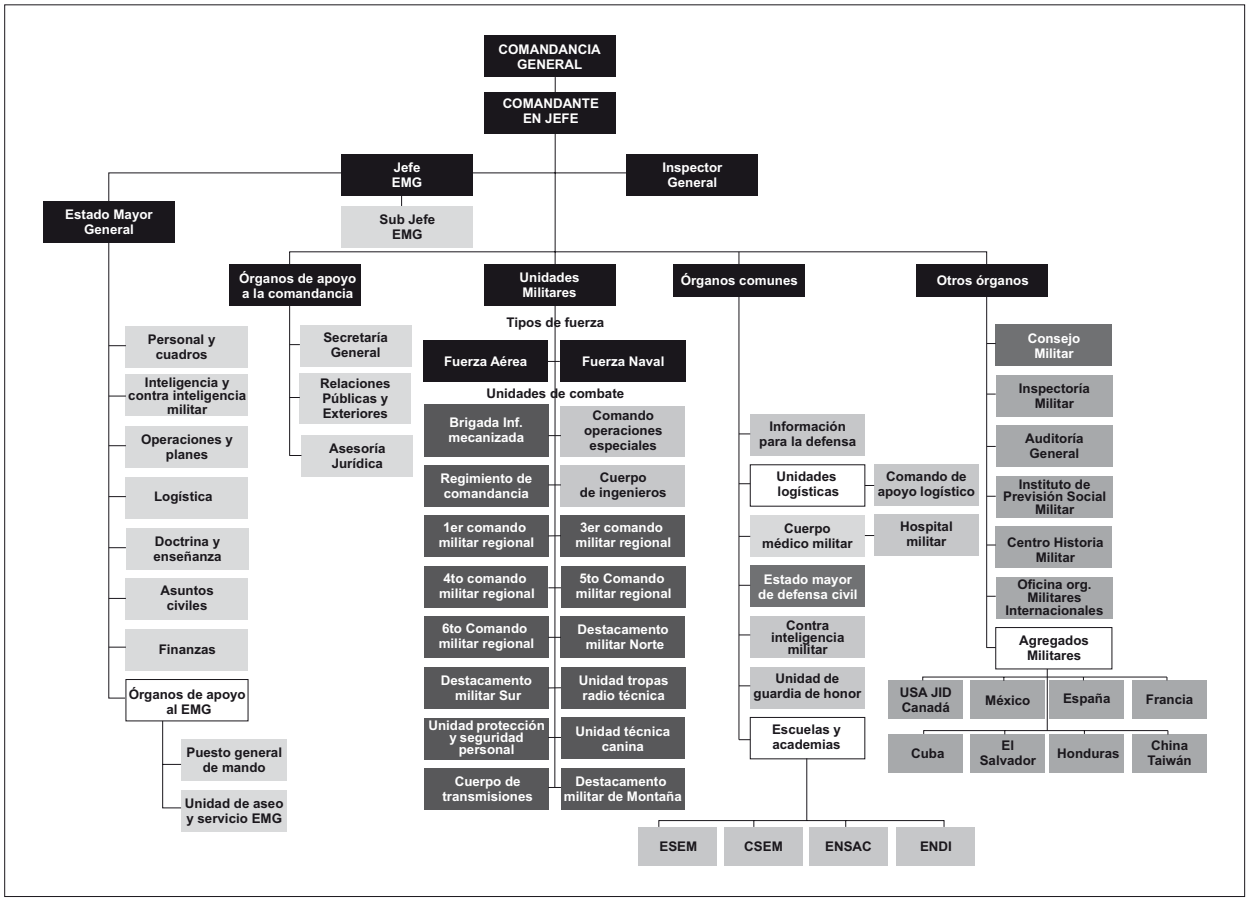
El Estado Mayor General (EMG) está constituido por siete direcciones (personal y cuadros, inteligencia y contrainteligencia militar, operaciones y planes, logística, doctrina y enseñanza, asuntos civiles, y finanzas) y dos órganos de apoyo. La Inspectoría General "es un órgano de la Comandancia General, subordinada directamente al comandante en jefe del Ejército (…); designada para la supervisión, evaluación y control del cumplimiento de los planes de actividades principales, reglamentos, manuales, ordenanzas y demás documentos rectores del Ejército"[4].

Territorialmente, las fuerzas están distribuidas en Fuerza Aérea, Fuerza Naval y Unidades de Combate: una Brigada de Infantería Mecanizada, cinco Comandos Militares Regionales y tres Destacamentos Militares: Norte, Sur y de Montaña (véase el diagrama 1).

Como se aprecia en la tabla 1, el personal del Ministerio representa 0,46% del total. Esta relación porcentual se refleja en la asignación de los recursos presupuestales para las dos instituciones. En términos de institucionalidad democrática, la situación del Ministerio es preocupante, agravada desde enero de 2007 por la manifiesta carencia de personal civil profesionalmente capaz y con la experiencia necesaria en materia de defensa y seguridad. En 2007, el 93% del personal del Ministerio se concentraba en el Área de Apoyo (División General Administrativa Financiera; Asesoría Legal; Prensa, Relaciones Públicas y Protocolo; Auditoría, más secretarias, personal de mantenimiento, conserjes y conductores), y apenas el restante 7% era del Área Sustantiva (Cajina, en prensa), proporción que se ha mantenido.

La estructura de la Policía de Nicaragua también es piramidal y jerarquizada. La jefatura nacional está encabezada por el primer comisionado, quien es su director general, y la integran cuatro comisionados generales con funciones de subdirección de áreas específicas. Al director general se subordinan las ocho direcciones de las especialidades nacionales (Auxilio Judicial,

Diagrama 1. Organigrama del Ejército de Nicaragua



Fuente: http://www.ejercito.mil.ni/

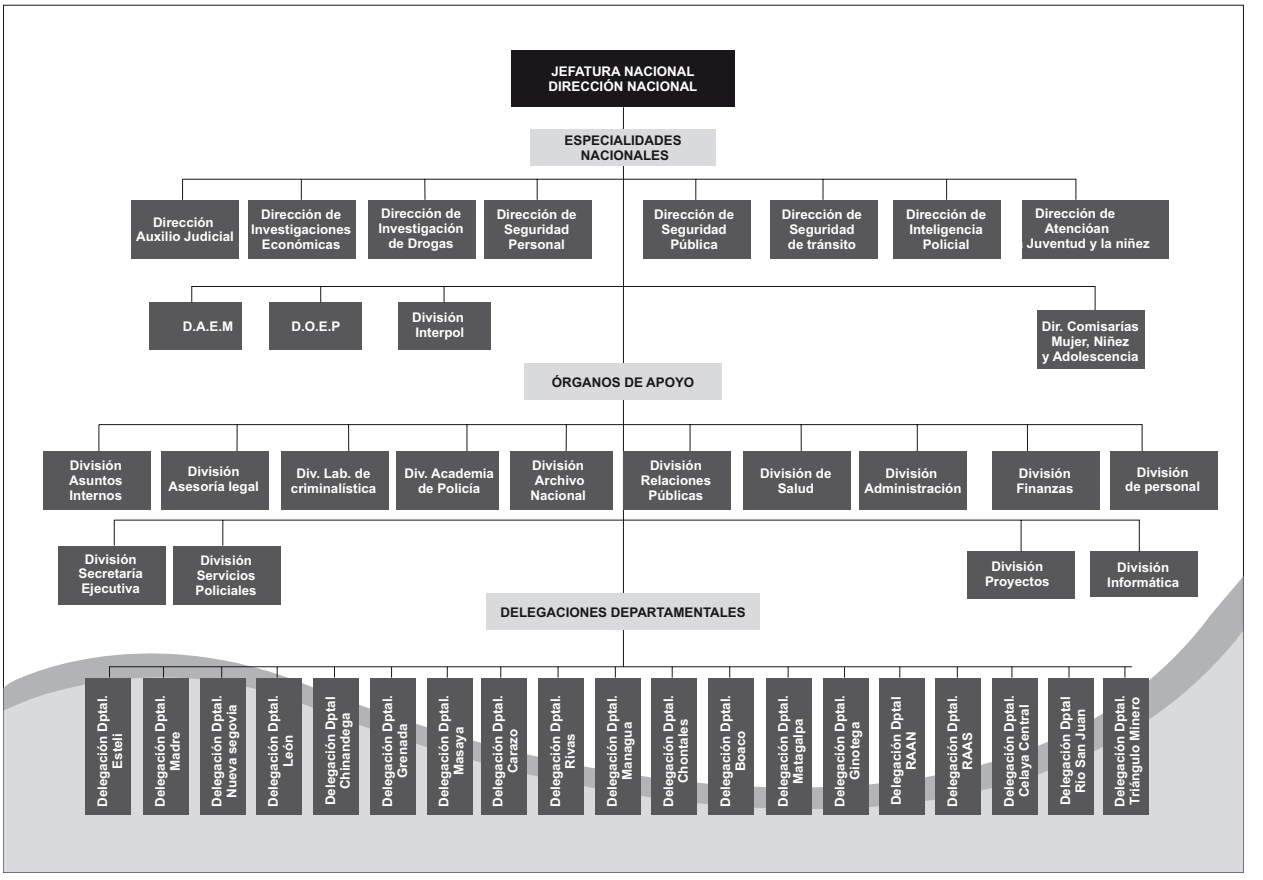
Tabla 1. Detalle de cargos
Ministerio de Defensa-Ejército, 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Oficiales	1.475	1.475	ND	1.500	1.500
Suboficiales	330	330	ND	302	302
Clases	1.463	1.436	ND	1.200	1.200
Soldados	6.158	6.158	ND	6.410	6.410
Civiles (Ejército)	1.020	1.020	ND	904	904
Civiles (Mindef)	40	48	ND	49	49
Funcionarios (Ejército)	85	86	ND	189	189
Militares	9.494	9.485	ND	9.601	9.601

Fuente: elaboración propia con base en los presupuestos generales de la República (PGR) publicados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Investigaciones Económicas, Investigaciones de Drogas, Seguridad Personal, Seguridad Pública, Seguridad de Tránsito, Inteligencia Policial y Atención a la Juventud y la Niñez), y cuenta también con diez órganos de apoyo. Territorialmente, los efectivos policiales se despliegan siguiendo el formato de la división política administrativa del país, con quince direcciones departamentales, dos regionales (Atlántico Norte y Atlántico Sur), y dos que obedecen a criterios de cobertura geográfica y operativa (Triángulo Minero Norte y Zelaya Central) (véase el diagrama 2).

Diagrama 2. Organigrama de la Policía Nacional de Nicaragua



Fuente: http://www.policia.gob.ni/organigrama_policia.html

La tabla 2 muestra la evolución del completamiento del Ministerio de Gobernación en el periodo 2005-2009. Sobresale la asimetría entre el tamaño de la Policía y el resto de "programas" del Ministerio. Mientras en estos últimos el personal se mantiene relativamente estable, la Policía acusa una tasa global de crecimiento (TGC) de 20,39%. Dado que sólo se indican cantidades globales, no es posible determinar si esto significa el incremento en la cantidad de policías en

Tabla 2. Detalle de cargos del Ministerio de Gobernación, 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Actividades centrales	281	214	ND	247	246
Policía	8.360	8.805	ND	9.838	10.065
Sistema penitenciario	1.038	1.079	ND	1.080	1.214
Migración y Extranjería	569	546	ND	517	517
Bomberos	350	350	ND	360	350
Gobernaturas departamentales	63	63	ND	65	63
Total	11.011	11.069	ND	12.097	12.476

Fuente: MHCP, PGR 2007.

función de fortalecer la seguridad ciudadana. En todo caso, al igual que sucede con Defensa, esta asimetría se reflejará en la distribución de los recursos presupuestales asignados.

Observando los datos de los otros "programas", es preciso anotar que mientras la población penal crece geométricamente, la cantidad de efectivos que administran y custodian los centros penitenciarios permanece virtualmente congelada. Más aún, en tanto que aumentan la demanda de servicios de bomberos y la migración ilegal, el personal de ambas direcciones permanece congelado, e incluso se reduce, como en el caso de Migración y Extranjería.

La tabla 3 muestra la distribución del personal de la Policía por grado y sexo, en valores absolutos y porcentuales.

Uno de los ejes cardinales de la doctrina policial es el enfoque de género; sin embargo, la relación grado-sexo es notoriamente asimétrica: de cada cuatro efectivos sólo una es mujer. Por otra parte, no hay evidencia estadística que muestre que a mayor cantidad de mujeres policías hay mayores niveles de seguridad ciudadana.

La tabla 4 muestra el despliegue territorial de la fuerza policial por departamentos y regiones, en valores absolutos y porcentuales. De acuerdo con las cifras, aparentemente el criterio rector de este despliegue es "mayor cantidad de efectivos en donde se cometen más delitos". Pareciera que la Policía Nacional en su planificación estratégica no ha traspasado el umbral de lo cuantitativo, dejando por fuera factores importantes como tipología y peligrosidad de los delitos, perfil de víctimas y victimarios, formación y eficiencia de la fuerza desplegada, operatividad policial, entre otros. De hecho, en Nicaragua no existe una política pública de seguridad ciudadana como tal; lo que hay son planes operativos específicos –contenidos en el Plan operativo anual (POA) de la Policía– entre los cuales hay cierto grado de articulación.

El resultado de esta falencia es claro: la Policía no cuenta con un verdadero plan de prevención y coerción del crimen, que se sustente en una política expresamente formulada para reducir los niveles de inseguridad ciudadana e impactar positivamente la calidad de vida de la población. Más aún, aunque la Policía ha formulado y desarrolla una Política integral de la relación policía-comunidad que "se basa en

Tabla 3. Distribución de grados policiales, por sexo, 2007[5]

Grado	Femenino	%	Masculino	%	Total
Primer Comisionado	1	100	0	0	1
Comisionado General	--	--	4	100	4
Comisionado Mayor	5	13,2	33	86,8	38
Comisionado	33	22,8	112	77,2	145
Subcomisionado	88	23,8	281	76,2	369
Capitán	118	24,8	358	75,2	476
Teniente	150	29,8	353	70,2	503
Inspector	287	65,7	517	64,3	804
Subinspector	161	27,6	422	72,4	583
Suboficial Mayor	256	26,3	717	73,7	973
Suboficial	444	25,1	1.236	74,9	1.680
Policía	713	23,5	2.322	76,35	3.035
Sin grado	367	62,3	222	37,7	589
Total	2.623	28,0	6.577	73,0	9.200

Tabla 4. Policía: despliegue territorial, por delegaciones, 2007[6]

Departamento/Región	Femenino	%	Masculino	%	Total
Estela	78	27,1	210	72,9	288
Madriz	49	25,9	140	74,1	189
Nueva Segovia	51	22,7	174	77,3	225
León	95	21,1	356	78,9	451
Chinandega	84	22,2	295	77,8	379
Granada	65	30,0	152	70,0	217
Masaya	54	21,1	202	78,9	256
Carazo	80	33,1	162	66,9	242
Rivas	45	18,1	203	81,9	248
Chontales	66	27,0	178	73,0	244
Boaco	33	24,3	103	75,7	136
Matagalpa	130	28,4	327	71,6	457
Jinotega	70	26,5	194	73,5	264
Raan	82	29,8	193	70,2	275
Raas	84	38,7	133	61,3	217
Zelaya Central[7]	42	27,1	113	72,9	155
Río San Juan	41	23,6	133	76,4	174
Triángulo Minero[8]	52	35,4	95	64,6	147
Total	1.201	26,3	3.363	73,7	4.564

Fuente: Policía Nacional. Anuario estadístico 2007.

una vinculación entre la demanda del servicio por parte de la población, la calidad del servicio prestado por la Policía Nacional y la percepción que sobre estos servicios tiene la población usuaria"[9], la falta de un análisis conceptual holístico de la violencia criminal en Nicaragua deja relativamente desarmada a la fuerza pública frente a la creciente y cada vez más sofisticada actividad delictiva.

1.2 Sistemas de inteligencia: estructura y funciones

Formalmente, en Nicaragua existen tres sistemas de inteligencia: en el Ejército, la inteligencia de Estado (Dirección de Información para la Defensa, DID) y la contrainteligencia militar (Dirección de Información para la Contrainteligencia Militar, Dicim); y en la Policía, la Dirección de Inteligencia Policial (DIP). Pero no existen leyes específicas que regulen estos sistemas y la información relativa a su estructura y funcionamiento no es accesible. La única información pública sobre ellos es la definición de su naturaleza y funciones, señaladas en el Código militar[10], en el caso del Ejército; y en el de la Policía, someras referencias en informaciones periodísticas y ocasionales declaraciones de sus autoridades superiores.

La DID es uno de los siete órganos comunes del Ejército, es decir, que atraviesa toda su estructura. Su misión es "obtener, procesar y analizar la información de actividades que atenten contra la soberanía, la integridad territorial de la nación y el orden constitucional". Por mandato constitucional, la DID, como todos los órganos de inteligencia, tiene prohibido desarrollar actividades de inteligencia política. Por ley se subordina al presidente de la República en su condición de jefe supremo del Ejército, y orgánicamente depende del comandante en jefe del Ejército.

El Código militar define la Dirección de Información para la Contrainteligencia Militar como un "organismo militar especializado, que está designado para la protección de la Institución, para la prevención de actividades delictivas y de acciones que se den a lo interno de la institución que atenten contra la integridad de la misma. También está destinada para garantizar la protección física de los mandos, de las instalaciones militares y de los bienes y recursos del Ejército" (ley 181, artículo 27).

De inteligencia policial no se conoce prácticamente nada, ya que la poca información pública es contradictoria e incompleta. Por ejemplo, en el organigrama oficial de la Policía Nacional aparece como una de las ocho direcciones principales[11], pero no se incluye en la lista de las once especialidades del cuerpo policial[12] y en la ley de la Policía Nacional (ley 228)[13] tampoco hay referencia alguna a ella.

1.3 Funciones del Ejército y la Policía Nacional

El artículo 92 de la Constitución Política de Nicaragua define al Ejército como "la institución armada para la defensa de la soberanía, de la independencia y la integridad territorial", y agrega que "en casos excepcionales el presidente de la República, en Consejo de Ministros podrá, en apoyo a la Policía Nacional, ordenar la intervención del Ejército de Nicaragua cuando la estabilidad de la República estuviera amenazada por grandes desórdenes internos, calamidades o desastres naturales".

El artículo 2º del Código militar amplía esas funciones, señalando que el Ejército: 1) organiza y dirige la defensa armada de la patria, y defiende su integridad territorial, independencia y soberanía; 2) coadyuva, en caso de necesidad según determine el presidente de la República, en el mantenimiento de la paz y el orden público; 3) ejecuta, en coordinación con los ministerios y entes estatales, las actividades encaminadas al cumplimiento de los fines de la defensa nacional, según lo determine el presidente; 4) organiza, de acuerdo con la ley, las fuerzas, medios y bienes públicos a utilizarse en caso de emergencia nacional (los bienes privados sólo pueden usarse en caso de catástrofe nacional o de guerra, con las indemnizaciones que contempla la ley); 5) coadyuva con la Policía en la lucha contra el narcotráfico en el territorio nacional, conforme a lo dispuesto en las leyes; 6) en casos de desastres o catástrofes, realiza acciones de defensa civil para proteger y auxiliar a la población y sus bienes, y colaborar en el mantenimiento del orden y en las labores de reconstrucción, supeditado a las autoridades civiles; 7) colabora, conforme lo disponga el presidente, en la realización de obras que contribuyan al desarrollo del país (planes de salud y educación, conservación y renovación de recursos naturales, entre otros planes estratégicos).

La Policía Nacional, definida constitucionalmente como "un cuerpo armado de naturaleza civil", tiene como función clásica "garantizar el orden interno, la seguridad de los ciudadanos, la prevención y persecución del delito", y auxiliar al poder jurisdiccional, como lo estipula la ley de funciones de la Policía Nacional en materia de auxilio judicial[14]. La ley de la Policía Nacional en su artículo 1º amplía y precisa su naturaleza y finalidad, como "un cuerpo armado de naturaleza civil, profesional, apolítico, apartidista, no deliberante [que] se regirá en estricto apego a la Constitución Política de la República a la que debe respeto y obediencia", y cuya misión es "proteger la vida, la integridad, la seguridad de las personas y el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos; asimismo es responsable de la prevención y persecución del delito, la preservación del orden público y social interno, velar por el respeto y preservación de los bienes propiedad del Estado y de los particulares, brindar el auxilio necesario al poder judicial y a otras autoridades que lo requieran conforme a la Ley para el cumplimiento de sus funciones". El artículo 3º de la misma ley lista 32 funciones específicas de la Policía.

1.3.1 Relaciones Policía-Ejército: delgada línea roja entre defensa nacional y seguridad pública

Apartes del artículo 2º del Código militar definen la relación de cooperación entre el Ejército y la Policía Nacional. El primero, en lo concerniente a la paz y el orden público, y el segundo, en la lucha contra el narcotráfico. En ambos casos, la actuación del Ejército no tiene carácter de liderazgo, sino de apoyo a la acción de la Fuerza Pública.

El presidente de la República está facultado para ordenar el inicio de operaciones militares "contra grupos de irregulares armados en el territorio nacional cuando excedan la capacidad de las fuerzas de la Policía Nacional para sofocarlos". Igualmente puede "ordenar, según su criterio, en caso de suma necesidad la intervención de las fuerzas del Ejército en asonadas o motines que excedan la capacidad de las fuerzas de la Policía Nacional para sofocarlos. En cada caso deberá informar a la Asamblea Nacional en un plazo no mayor de siete días" (artículo 5º). Por su parte, la ley 288 hace propio el espíritu de la Constitución y preceptúa, entre las funciones de la Policía Nacional: "Mantener o restablecer, en su caso, el orden público y la seguridad ciudadana, y solicitar al Presidente de la República el apoyo del Ejército de Nicaragua en casos excepcionales de acuerdo al artículo 92 CN".

Esto es lo que la Constitución y la legislación ordinaria prescriben, pero la realidad es otra: sin que las capacidades de la Policía hayan sido rebasadas por grupos armados, asonadas o motines; sin existir "casos excepcionales", y sin autorización del presidente, el Ejército apoya a la Policía en el mantenimiento de la seguridad en las zonas rurales. Hay que reconocer que los resultados de ese apoyo son positivos, pero ambas fuerzas han operado hasta ahora sin ninguna forma de control por parte de la autoridad civil.

En consonancia con la Constitución Política, y antes de ser reformada, la ley 290 establecía, en su artículo 18, que una de las funciones del Ministerio de Gobernación era "coordinar con el Ministerio de Defensa las acciones conjuntas que desarrolle[n] la Policía y el Ejército de Nicaragua, cuando así lo haya dispuesto el presidente de la República en Consejo de Ministros". Si bien esto jamás se dio, al menos en la ley existía ese candado de control civil, sólo faltaba aplicarlo. Pero la ley 612[15] borró ese precepto, reduciendo así la estatura institucional de ambos ministerios y dejando un importante espacio de autonomía funcional al Ejército y a la Policía[16].

1.3.2 Políticas antinarcóticos y combate contra el crimen organizado

Pese a la escasez de políticas de Estado, en la lucha contra la narcoactividad y el crimen organizado hay que resaltar que el permanente esfuerzo conjunto de la Policía Nacional y el Ejército ha rendido notables frutos. Ejemplo de ello es la cantidad de cocaína incautada en los últimos años (15 toneladas en 2008 y cerca de 50 entre 2005 y 2008) (Policía Nacional, 2007: 27), y los casi 17 millones de dólares, 653 armas de todo tipo, especialmente de guerra, y 373 medios de transporte terrestre, aéreo y acuático decomisados al crimen organizado entre 2006 y 2007 (Policía Nacional, 2007: 163).

El Ejército apoya a la Policía dándole información de inteligencia y a veces apoyo operativo directo, y en la interdicción marítima y aérea a través de las unidades de las Fuerzas Naval y Aérea que operan en el Pacífico y el Caribe[17], coordinadas con unidades del Comando Sur y la agencia antidrogas estadounidense (DEA)[18].

1.4 Seguridad privada

El incremento sostenido de la actividad delictiva ha generado un creciente sentimiento de inseguridad en la población, en tanto que aumenta la percepción ciudadana de la ineficacia de la acción policial y disminuye la credibilidad de las instituciones del sistema de justicia penal.

Estos factores explican el florecimiento de las empresas de seguridad privada en Nicaragua.

Dos hechos fueron clave para este fenómeno. Por un lado, la drástica transformación de la economía nicaragüense, que luego de la derrota del FSLN en 1990, pasó de un modelo centralmente planificado a uno de libre mercado en el que la actividad económica privada inició un proceso de recuperación y desarrollo. Por otro, los cambios en los conceptos de propiedad y de seguridad que el nuevo modelo trajo consigo.

En el gráfico 1 se aprecia el desarrollo de la industria de seguridad privada en Nicaragua. Se observan dos etapas: la primera, de crecimiento lento, entre 1990 y 1995; y la segunda, de crecimiento acelerado, entre 1995 y 2005. El auge se inicia entre 1998 y 1999, y desde entonces la industria registra un marcado incremento, como lo indica la duplicación del número de empresas entre 2003 y 2009.

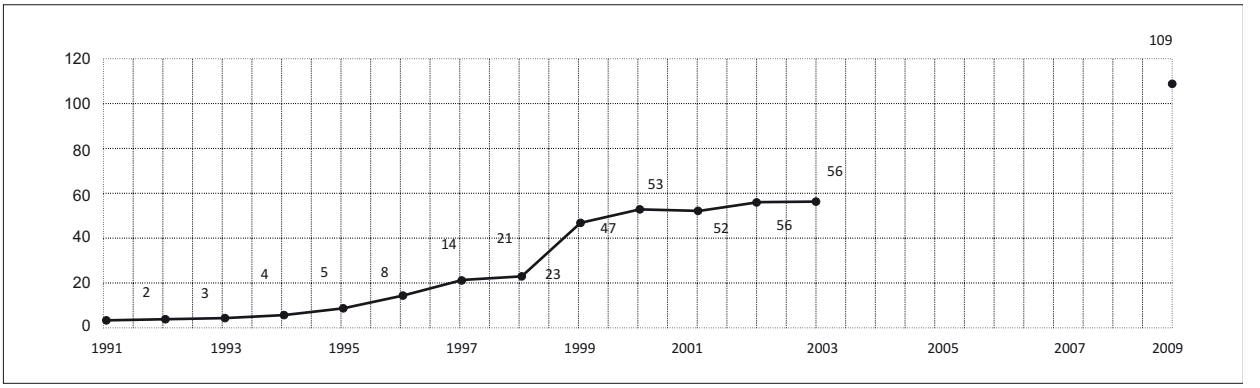
No obstante la falta de información oficial para los años 2004 a 2008, el fenómeno de la seguridad privada ha cobrado importancia más allá de su carácter de actividad legítima del mercado, sobre todo porque pone sobre la mesa el asunto de la *desdemocratización* de la seguridad, la cual ha dejado de ser un bien público al convertirse en una mercancía regulada por la ley de la oferta y la demanda.

Por otra parte, en el surgimiento y desarrollo de los servicios de seguridad privada en Nicaragua están involucrados, sea como propietarios, socios o funcionarios, oficiales de la Policía y del Ejército (activos o retirados). En el primer caso, hay que señalar que la vinculación de dos actividades de naturaleza incompatible, en especial en el plano de la ética profesional y en el compromiso que los servidores de la fuerza pública tienen con la sociedad, inevitablemente encierra conflictos de intereses que con facilidad pueden terminar afectando a la institución o a la empresa en la que participa el policía.

Hasta antes de 2007, el Ministerio de Gobernación tenía una participación marginal en materia de seguridad privada: conforme a la ley 290, le correspondía "Ratificar o cancelar el [permiso de] funcionamiento de los cuerpos privados de seguridad que extiende la Policía Nacional, supervisar y controlar el funcionamiento de éstos a través de la institución policial". Pero la reforma de la ley 228 (enero de 2007) le quitó al Ministerio esa atribución pasándola a la Policía, lo que le da a ésta un nuevo espacio de autonomía funcional y mayores niveles de discrecionalidad.

Para la profesionalización y modernización de los servicios de seguridad privada se requiere una ley que siente los cimientos jurídicos para su adecuado control y que responda a las

Gráfico 1. Empresas de seguridad privada, 1990-2009



Fuente: Elaboración de Roberto J. Cajina con base en fuentes oficiales y privadas.

necesidades del país. Paradójicamente, en Nicaragua no sólo no existe una ley de seguridad pública, sino que ni el Parlamento ni el Ministerio de Gobernación ni la Policía han atendido la solicitud de las empresas de seguridad privada para que se apruebe una ley al respecto.

1.5 Evolución de la institucionalidad y sistema de seguridad y defensa

El tránsito del autoritarismo a la democracia, a partir de la administración de Violeta Barrios (1990-1997), demandaba la *despartidización*, o más bien la *desandinización*, del Ejército Popular Sandinista y la Policía Sandinista, instituciones nacidas de las entrañas del FSLN, en 1979, para la defensa del proyecto revolucionario.

Como parte de la reconversión de los sectores de seguridad y defensa, la base jurídica de las instituciones a cargo de los mismos sufrió importantes cambios que buscaban afirmar la supremacía del poder civil sobre las fuerzas militares y policiales, y la subordinación de éstas a la autoridad civil legítimamente constituida. La ley 181, la Constitución Política (1995 y sus posteriores reformas parciales), la ley 228 y la ley 290 recogen esos principios esenciales en todo régimen democrático. A pesar de sus limitaciones, en el periodo 1990-2007 esta base jurídica demostró ser relativamente funcional.

Pero apenas una semana después de su posesión en 2007 y con carácter de urgencia, el presidente Daniel Ortega presentó ante la Asamblea Nacional una reforma a la ley 290, en la que se incluyó una reforma a la ley 228 o ley de la Policía Nacional. El resultado de esas reformas ha sido el quebrantamiento de la institucionalidad de la Policía, el debilitamiento de los Ministerios de Gobernación y de Defensa y la apertura de mayores espacios de autonomía funcional para las fuerzas policiales y militares.

La reforma propuesta por Ortega, aprobada por 62 de los 92 diputados de la Asamblea Nacional, eliminó cinco de las once funciones que el artículo 20 de la ley 290 le fijaba al Ministerio de Defensa: dos sustantivas (inteligencia y defensa civil) y tres accesorias (medio ambiente y recursos naturales; atención a retirados del Ejército, y recursos físicos del territorio, estudios territoriales, cartografía y meteorología). Quedaron entonces dos sustantivas (políticas y presupuesto de defensa) y cuatro accesorias (apoyo al Ministerio de Gobernación en las acciones conjuntas Policía-Ejército, participación en la junta directiva del Instituto de Previsión Social Militar, políticas de navegación aérea y acuática, y agregadurías militares en el extranjero), modificadas sustancialmente. A esas seis funciones modificadas se añadieron siete nuevas, de las que sólo tres (desminado humanitario, limitación y control de armas, y relaciones civiles-militares) son sustantivas. En resumen, la reforma restringió sustancialmente el ámbito de las competencias del Ministerio de Defensa, aunque éste, desde su fundación en 1997, fuera una estructura disfuncional, con una abultada burocracia de apoyo frente a una burocracia sustantiva muy débil, sin recursos económicos y sin un plan estratégico de desarrollo institucional (Cajina, en prensa).

La reforma de la ley 228 despojó al Ministerio de Gobernación de atribuciones sustanciales en materia de control civil, para trasladarlas al presidente de la República y al director general de la Policía, pasando incluso por encima de la facultad constitucional del Ministerio de intermediar entre el presidente y el director de la Policía. Así, esta reforma altera la lógica funcional de la cadena de mando (Cajina, en prensa: 48-51) y vulnera el principio de control civil.

La Policía Nacional quedó entonces en manos del presidente, pero no en términos de control civil sino de control partidario. El Ministerio de Gobernación fue virtualmente desmantelado y aun cuando conserva alguna ascendencia legal sobre la Policía su radio de acción quedó reducido a la Dirección de Migración y Extranjería, el sistema penitenciario y la Dirección de Bomberos.

Quizás uno de los aspectos más importantes en este sentido sea que, aunque existe un ordenamiento constitucional y jurídico que regula el desempeño de las fuerzas militares y policiales, tradicionalmente el liderazgo político civil y la misma sociedad civil han mostrado poco interés en los asuntos de seguridad y defensa. De hecho, los diputados aprobaron las reformas comentadas sin siquiera percatarse del grave daño que le estaban causando a la Policía, a los ministerios de Defensa y de Gobernación y, por extensión, a la gobernabilidad e institucionalidad democrática en Nicaragua (véase Cajina, s. f.: 35-36).

1.5.1 Control parlamentario

La Constitución Política y la ley orgánica del poder legislativo facultan al Parlamento para aprobar el PGR; sancionar la ejecución presupuestaria; ratificar el nombramiento de los ministros de Estado, incluidos los de Gobernación y Defensa; solicitarles informes, interpelarlos y hasta destituirlos; conformar comisiones especiales y de investigación; y ratificar los convenios internacionales suscritos por el ejecutivo.

Sin embargo, el desempeño del Parlamento en materia de seguridad y defensa es igual o más pobre que el de los ministerios de Gobernación y Defensa. La Comisión de Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos no participa en la aprobación del presupuesto de dichos ministerios, y tampoco tiene una articulación funcional estratégica con las comisiones de Relaciones Exteriores, Presupuesto y Justicia, que le permita abordar adecuadamente la complejidad de ambos sectores y ejercer la influencia debida sobre el ejecutivo (Fluri y Johnsson, 2003: 86). Ni el Parlamento en general ni la Comisión en particular participan en los procesos de formulación de las políticas de defensa y de conducción política de la defensa que, por cierto, tampoco se da (Cajina, 2008: 34).

En sociedades como la nicaragüense, en las que prevalece un fuerte sistema presidencialista y una arraigada cultura de supremacía del ejecutivo en los sectores de seguridad y defensa, resulta casi inevitable que el Parlamento funcione "como si se tratara de una institución formal que por disposiciones constitucionales obliga a realizar allí la legitimación de las propuestas presidenciales" (Donadio, 2008: 145). De hecho, todos los proyectos de ley referidos a ambos sectores han sido introducidos al Parlamento por el ejecutivo o por militares y policías a través de éste. En pocas palabras, en Nicaragua no existe forma alguna de control parlamentario sobre la seguridad y la defensa.

1.6 Principales acuerdos de cooperación

Las relaciones internacionales del Ejército de Nicaragua tienen un radio de acción más amplio que las de la Policía. En la subregión ambas entidades comparten espacios comunes. Los militares participan en la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC)[19] y los policías en la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe[20]. Las dos entidades subregionales desarrollan actividades operativas y de cooperación, intercambio de información y desarrollo conjunto de programas de capacitación y adiestramiento mediante cursos y ejercicios conjuntos[21], y cuentan con observadores extrarregionales. Asimismo, participan del Sistema de la Integración Centroamericana (Sica), en las comisiones de defensa y seguridad, respectivamente[22].

Ni la Conferencia ni la Asociación son alianzas clásicas, sino entidades de cooperación, intercambio de experiencias, análisis conjunto de problemas comunes y definición de principios de actuación comunes en los ámbitos de sus respectivas competencias. Sin embargo, en la Asociación sí se contemplan aspectos operativos, como la lucha contra la narcoactividad y el crimen organizado (tráfico de armas y de personas, robo de vehículos). La CFAC tiene una estructura operativa activa que puede revelar cierto embrión de alianza: la Unidad Humanitaria y de Rescate (UHR), que sólo opera en casos

de desastres naturales o situaciones de calamidad, como terremotos y epidemias en la subregión. Existe también la Unidad de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Uomp-CFAC[23], que hasta la fecha no ha operado.

Fuera de la subregión el panorama se bifurca. La Policía tiene lazos de cooperación bilateral con España en materia de educación y formación; con los países nórdicos en asistencia financiera a planes y programas específicos de fortalecimiento institucional, derechos humanos y equidad de género, entre otros; y con Estados Unidos especialmente en el contexto del Plan Mérida. El Ejército, por su parte, participa de las distintas instancias de defensa del sistema interamericano y su relación más importante en términos estratégicos es quizá la que tiene con el Comando Sur, que comprende cursos de capacitación, ejercicios humanitarios conjuntos, apoyo a la Fuerza Naval (equipos técnicos y reparación o modernización de medios de superficie), y fortalecimiento de infraestructura y docente, entre otros. Sustenta el carácter estratégico de esa relación el que entre 1996 y 2009 el Ejército y la Policía fueron beneficiados con 18'534.857 dólares en asistencia, y es particularmente revelador que 92% de ésta (17'187.353 dólares) corresponda a programas del Departamento de Defensa en el período 2005-2009[24]. Después de Panamá y Honduras, Nicaragua es el país que recibe más asistencia militar y policial estadounidense en Centroamérica.

Expresión de la diplomacia militar del Ejército son sus nueve agregadurías de defensa (seis en América, dos en Europa y una en Asia), cuyo objetivo es "fortalecer los lazos de cooperación entre el Ejército de Nicaragua, las Fuerzas Armadas y Ejércitos de países amigos, así como brindar seguimiento a los convenios de colaboración suscritos y crear condiciones para la apertura de nuevos espacios de apoyo"[25]. A su vez, en Nicaragua se han acreditado trece agregados militares, navales y aéreos residentes y nueve concurrentes[26]. Adicionalmente "y como resultado de los convenios de cooperación y técnica militar suscritos con Estados Unidos y Rusia se acreditaron oficinas de enlace militar que permiten una fluida comunicación para atender requerimientos de información mutua y dar continuidad a los programas previamente establecidos"[27].

Además, el Ejército de Nicaragua ha suscrito trece convenios de cooperación militar bilateral que abarcan estudios militares (becas), asistencia y formación para misiones de paz, acción social e intercambio de doctrina, y también sobre políticas de defensa, apoyo con material militar no letal, adquisición de partes para mantenimiento de equipos y medios, fortalecimiento docente y de infraestructura, ejercicios combinados de adiestramiento, patrullaje marítimo conjunto e intercambio de instructores militares, entre los más importantes.

Mientras la información oficial del Ejército en este campo es relativamente abundante y detallada, la que corresponde a la Policía es prácticamente nula y se conoce de forma ocasional a través de los medios de comunicación. La más reciente, por ejemplo, se refiere a un acuerdo de cooperación con el gobierno de los Países Bajos por un monto de 1'470.588 dólares, "con el objetivo de apoyar la ejecución del Plan estratégico de la institución policial durante el período 2009-2012, empezando con el Plan operativo anual POA 2010"[28]. Lo que no queda claro es si esos convenios suscritos por autoridades militares y policiales han sido sancionados por el legislativo.

1.7 Participación internacional del Ejército

La única experiencia del Ejército nicaragüense en misiones de mantenimiento de paz ha sido como parte de una fuerza multinacional en 2003, cuando 115 efectivos organizados en la Fuerza de Tarea de Ayuda Humanitaria de Nicaragua, FTAH, bajo comando español, permanecieron seis meses en Irak cumpliendo misiones de atención médica y de desminado humanitario.

Aparte de lo aprendido en términos de interoperabilidad, lo más importante de esa expe-

riencia fue que, en cumplimiento del mandato legal, el Ejército acató la decisión del presidente, su jefe supremo, sancionada por el Parlamento. Esto evidenció por primera vez en la práctica el carácter profesional apolítico, apartidista, obediente y no deliberante del cuerpo castrense.

El Ejército también hace parte de la Uomp-CFAC, integrada por cuatro unidades militares nivel compañía, y ha participado en los cursos de adiestramiento de la Conferencia en el Centro Regional de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de Paz (Creompaz), en Cobán, Guatemala. Esos cursos y en particular el realizado en mayo de 2008, certificaron al Batallón CFAC "para el cumplimiento de misiones de paz, dentro del marco normativo de las Naciones Unidas"[29].

2. Recursos del sector seguridad

2.1 Presupuestos de defensa y seguridad pública

El análisis de los recursos presupuestales de las instituciones nicaragüenses de seguridad y defensa debe partir de la consideración de tres problemas básicos. Primero, una de las principales debilidades de la administración pública en el país es la falta de información estadística confiable y consistente, lo que dificulta el análisis. Segundo, la naturaleza, estructura y formato de presentación del PGR. Teóricamente en Nicaragua existe el sistema de presupuesto por programas y resultados, pero en realidad no es así. Los ministerios de Gobernación y de Defensa son dos ejemplos típicos. En el primero la institución Policía Nacional aparece como uno de los cuatro "programas" del Ministerio[30], identificado como "Programa mantenimiento del orden público, protección de la ciudadanía, prevención e investigación del delito", y el propio Ministerio de Gobernación aparece como "Programa actividades centrales". Y en el segundo, el Ejército es identificado como "Programa defensa nacional", y el Ministerio de Defensa como "Programa actividades centrales".

En la forma en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lo presenta y la Asamblea Nacional lo aprueba, el presupuesto asignado a ambas carteras no se puede desagregar, por lo que no es posible analizar su ejecución según resultados. La única forma de hacerlo es en términos de la cantidad ejecutada y no de la calidad, eficiencia y transparencia con que se haga.

Con un presupuesto en el que las instituciones se presentan como programas y los recursos asignados a los verdaderos programas no aparecen reflejados y son administrados a discreción por la respectiva presupuestada, hay aún un tercer problema: el PGR que la Asamblea Nacional aprueba a finales del año calendario sufre modificaciones a lo largo del año de ejecución, de modo que resulta imposible trabajar con cifras estables. Además, tales modificaciones nunca son presentadas por el MHCP ni publicadas en el *Diario Oficial* de forma consolidada.

A continuación se presentan tres tablas (5 a 7) que muestran en valores absolutos y porcentuales los recursos asignados al Ministerio de Defensa y al Ejército y su relación con el presupuesto general de la república[31]. Las tablas permiten identificar algunas características importantes del presupuesto del sector defensa: 1) la distribución de recursos entre el Ministerio de Defensa y el Ejército es asimétrica. Esta diferencia es normal dada la naturaleza, estructura y misiones de ambas instituciones, y la cantidad de personal de cada una; 2) la tendencia incremental del presupuesto del sector en el periodo 2005-2009 es engañosa, pues no se trata de aumentos sostenidos, sino del resultado de la aplicación del deslizamiento anual del córdoba con respecto al dólar estadounidense[32], a un presupuesto típicamente inercial. En términos generales, el PGR de un año es el resultado de sumar al presupuesto del año anterior el deslizamiento calculado para el ejercicio siguiente y, en alguna medida, del incremento que implican los proyectos de inversión pública; 3) el sector defensa consume un porcentaje relativamente bajo del PGR (en el período 2005-2009 fluctuó entre 3,5 y 2,7); 4) en la distribución porcentual por rubro no se puede

diferenciar cuánto corresponde al Ministerio de Defensa y cuánto al Ejército, pero resalta que servicios personales (salarios y conexos) consume casi 60% del total y, si a este rubro se suman servicios no personales y materiales y suministros (más del 90% en total), es poco lo que queda para financiar los gastos operativos; 5) no existe forma de establecer la escala salarial por grado y cargo.

Tabla 5. PGR-Presupuesto de defensa, 2005-2009
(en millones de dólares y porcentajes)

Año	PGR	Presupuesto de defensa	% del PGR
2005	935'895.819	33'270.586	3,55
2006	1.216'744.084	34'902.948	2,87
2007	1.350'984.626	38'936.546	2,88
2008	1.476'923.284	41'729.841	2,83
2009	1.667'067.251	45'158.449	2,71

Fuente: elaboración propia con base en datos del MHCP.

Tabla 6. Relación presupuestal entre Ministerio de Defensa y Ejército, 2005-2009

	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Mindefensa	768.797	2,3	1'013.431	2,9	912.395	2.3	891.134	2,1	861.093	1.9
Ejército	32'501.789	97,7	33'889.517	97,1	38'024.151	97.7	40'838.707	97,9	44'297.356	98.1
Total	33'270.586	100	34'902.948	100	38'936.546	100	41'729.841	100	45'158.449	100

Fuente: elaboración propia con base en el PGR publicado por el MHCP 2005-2009.

Tabla 7. Presupuesto de defensa: distribución porcentual, 2005-2008 (por rubro)

Rubro	2005	2006	2007	2008	2008
Servicios personales	60,35	59,58	56,86	57,87	57,26
Servicios no personales	13,11	13,84	13,79	14,46	13,76
Materiales y suministros	20,07	21,33	24,22	24,82	26,42
Transferencias corrientes	0,59	0,55	0,50	0,41	0,36
Gasto de capital	5,88	4,70	4,63	2,64	2,20
Total	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia con base en el PGR publicado por el MHCP, 2005-2009.

Como puede observarse en las tablas 8 y 9, las características de la distribución del presupuesto de seguridad pública (Ministerio de Gobernación y Policía) son similares a las del sector defensa: 1) la asimetría en la distribución del presupuesto es más notoria porque los recursos asignados deben repartirse entre los cinco programas del Ministerio: actividades centrales (burocracia ministerial), Policía, sistema penitenciario, migración y extranjería, y bomberos; y según la tabla 9, la Policía consume más de 70% del total, así que menos de 30% corresponde a los otros cuatro programas; 2) a diferencia del Ejército, la tendencia incremental

del presupuesto para la Policía, además de los factores ya indicados, también responde a aumentos reales, aunque éstos no se corresponden con las necesidades de la institución; 3) el sector seguridad pública consume más recursos que el sector defensa, tanto en términos absolutos como porcentuales, en relación con el PGR; 4) es imposible establecer, de un lado, los salarios por grado y cargo y, de otro, la distribución porcentual por rubro del gasto, por la forma en que se presenta la estructura presupuestaria del Ministerio y, además, porque a diferencia del de Defensa que sólo tiene dos programas, éste tiene cinco. Esto limita el análisis para determinar la forma en que cada uno de los programas ejecuta los recursos que se le asignan; 5) a pesar de lo anterior, no cabe duda de que, al igual que en el sector defensa, servicios personales consume la mayor parte de los recursos asignados.

En el quinquenio 2005-2009 se registra una tendencia incremental de los recursos presupuestarios asignados a militares y policías. En él la TGC del presupuesto del Ejército es de 36,29% y la de la Policía es casi el doble: 62,35%. Sin embargo, como se dijo, esto no significa necesariamente un aumento de los montos asignados.

Finalmente, como se muestra en la tabla 10, al comparar el gasto de defensa y seguridad, individual y agregado, con el gasto social (educación

Tabla 8. PGR-Presupuesto Ministerio de Gobernación, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)

Año	PGR	Presupuesto Mingob	Porecntaje del PGR
2005	935'895.819	48'730.342	5,21
2006	1.216'744.084	58'311.553	4,79
2007	1.350'984.626	64'717.301	4,79
2008	1.476'923.284	68'665.298	4,65
2009	1.667'067.251	76'773.043	4,61

Fuente: elaboración propia con base en datos del MHCP.

Tabla 9. Relación presupuestal entre Ministerio de Gobernación-Policía, 2005-2009 (en millones de dólares y porcentajes)

	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Mingob	48'730.342	100	58'311.553	100	64'717.301	100	68'665.298	100	76'773.043	100
Policía	35'570.241	72,9	44'290.484	75,9	47'551.812	73,1	52'960.378	77,1	57'963.588	78,4

Fuente: elaboración propia con base en los PGR publicados por el MHCP.

Tabla 10. Comparativo porcentual de los gastos social, de seguridad y de defensa, 2005-2009

Año	Gasto social	Gasto de seguridad	Gasto de defensa	Seguridad + Defensa
2005	28,52	5,09	3,70	8,79
2006	26,30	4,79	2,86	7,65
2007	31,67	4,79	2,87	7,66
2008	31,27	4,67	2,82	7,49
2009	32,38	4,60	2,70	7,30

Fuente: elaboración propia con base en los PGR del periodo.

y salud) en el periodo 2005-2009, se revela, por una parte, la tendencia incremental del gasto social especialmente a partir de 2007; y por otra, el decrecimiento del gasto de seguridad y defensa a lo largo del quinquenio.

2.2 Estructura de inversiones, principales adquisiciones e industria de defensa

La información ofrecida por el PGR en materia de inversiones y adquisiciones en el sector defensa es muy limitada. Las inversiones se relacionan específicamente con proyectos de defensa civil (capacitación en gestión de riesgo y prevención de desastres naturales). Las adquisiciones se señalan sin mayor detalle como maquinarias y equipos, de comunicación y señalamiento, educativos y recreativos, y de oficina y muebles. Se trata de inversiones domésticas financiadas con rentas del tesoro y donaciones externas. Nicaragua no tiene industria de defensa y, en consecuencia, debe importar desde partes para reparación y mantenimiento de medios (Federación Rusa y Cuba) hasta la materia prima para uniformes y calzado militar. Algunos materiales, en especial los no letales, son adquiridos por medio de la cooperación de la comunidad donante (Taiwán y España). No hay información sobre adquisiciones de armamento.

3. Política exterior y defensa

3.1 Esquemas de integración regional

Aunque el Ejército y la Policía nicaragüenses forman parte de la CFAC y la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe, respectivamente, ni una ni otra constituyen una forma clásica de integración regional y tampoco indican una relación política de seguridad y defensa-esquema de integración regional. La razón es simple: por un lado, el Estado nicaragüense carece de tal política; y por otro, no existe ningún esquema de integración regional en defensa. Es más, ambas instancias fueron creadas por iniciativa de militares y policías, no de las autoridades civiles.

3.2 Relaciones con Venezuela

El 11 de enero de 2007, un día después de tomar posesión de su cargo, el presidente Daniel Ortega incorporó a Nicaragua a la Alternativa –hoy Alianza– Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba). Con el documento de adhesión[33] se suscribieron doce instrumentos bilaterales entre Nicaragua y Venezuela, que fueron el objeto de la I Reunión de la Comisión Mixta de Alto Nivel, cuya Acta final, suscrita por los viceministros de Relaciones Exteriores de ambos países el 6 de marzo de 2007, recoge los asuntos abordados: finanzas, energía, industria y telecomunicaciones, fortalecimiento del intercambio comercial, infraestructura, transporte, vivienda y turismo, salud, educación, cultura, deportes, agricultura, alimentación, economía popular y agua, ciencia y tecnología, y relaciones diplomáticas[34].

Si bien en principio no hay evidencia pública oficial que indique que defensa y seguridad fueran parte del proyecto Alba en Nicaragua, el 17 de octubre de 2009 el presidente Ortega suscribió la "Declaración de la VII Cumbre de la Alba-TCP"[35] (Cochabamba, Bolivia), en la que los presidentes y jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros acuerdan: "Conformar el *Comité Permanente de Soberanía y Defensa de los Países de la Alianza de los Pueblos de Nuestra América Alba-TCP* como parte del Consejo Político cuyos objetivos serán la definición de una Estrategia de defensa integral popular conjunta y la constitución de una Escuela de Dignidad y Soberanía de las Fuerzas Armadas de los países del Alba-TCP"[36]. Sin embargo, este compromiso internacional en materia de defensa aún no ha sido sometido al Parlamento para su aprobación o rechazo.

Por otra parte, hay que señalar el intercambio de agregadurías de defensa entre Caracas y Managua y anuncios de proyectos conjuntos de acción cívica entre las instituciones militares

de ambos países, que hasta la fecha no se han concretado[37], pero que podrían iniciarse durante el actual gobierno, esto es, antes de fines de 2011. Sin embargo, hay que resaltar la ausencia de Venezuela entre los trece países con los que el Ejército de Nicaragua tiene programas de cooperación militar bilateral[38], dado que desde marzo de 2008 se creó la Agregaduría de Defensa de la República Bolivariana de Venezuela en Nicaragua, con concurrencia en El Salvador, Honduras y Guatemala[39], y en junio de 2009, cuando el jefe del Estado Mayor del Ejército de Nicaragua viajó a Caracas para participar en la conmemoración del 188º aniversario de la batalla de Carabobo y el día del Ejército Nacional Bolivariano de Venezuela, la prensa oficial informó que esa visita también tenía como objetivo "consolidar los vínculos de amistad y cooperación entre nuestras instituciones militares"[40].

4. Conclusión

Independientemente de la estrecha relación personal y política entre los presidentes Daniel Ortega y Hugo Chávez, por el momento el "factor Alba" no parece ser determinante en los ámbitos de la seguridad y la defensa en Nicaragua.

Sin embargo, hay elementos que indicarían la posibilidad de desarrollos ulteriores que reviertan la situación, aunque aún no se puede determinar su naturaleza y contenido, alcances y tiempos. Es importante subrayar que hoy por hoy el Ejército de Nicaragua preserva y cultiva relaciones estratégicas con el establecimiento militar de Estados Unidos al igual que con otros de Europa y Asia. La Policía lo hace con países de la Unión Europea y en alguna medida con Washington, aún antes de la implementación del Plan Mérida, y no hay indicios de que esto pueda cambiar muy sensiblemente en el futuro inmediato.

Por otra parte, hay que señalar que la correlación de fuerzas en el Parlamento, en donde el FSLN es minoría, si bien no es inmutable, no favorece al gobierno de Daniel Ortega. El precepto constitucional que faculta a la Asamblea Nacional para ratificar o rechazar los tratados, convenios o acuerdos internacionales suscritos por el ejecutivo es un arma política que los adversarios del FSLN no vacilarían en usar, especialmente si de Venezuela y el proyecto de la Alba se trata. En consecuencia, las perspectivas de sanción legislativa a un instrumento de cooperación militar entre las instituciones armadas de Nicaragua y Venezuela, y por extensión de los países de la Alba, son bastante remotas.

Finalmente, es necesario decir que la transición a la democracia puso a las instituciones militar y policial nicaragüenses en el complejo entramado de una triple crisis: de identidad, de legitimidad y de misión. En la búsqueda de respuestas a las urgentes preguntas del momento –¿qué somos ahora?, ¿nos acepta la sociedad como somos, o no?, y ¿qué hacer en este nuevo escenario, a quién servir, a quién combatir?– ambas instituciones siguieron caminos distintos y los resultados han sido diferentes. Mientras los militares, conducidos por un liderazgo pragmático, firme pero flexible y certero, casi de inmediato comenzaron a resolver esas ecuaciones, la Policía aún parece no encontrar la forma de despejar esas incógnitas[41]. El resultado neto de esa asimetría es claro: el Ejército consolida cada vez más su institucionalidad y goza de amplia legitimidad social y de confianza ciudadana; la Policía, en cambio, acusa profundas y peligrosas fracturas en su frágil institucionalidad, y la confianza que la población había depositado en ella está comenzando a erosionarse[42].

Bibliografía

Bautista Lara, Francisco Javier (2002). "Orientación de la Policía Nacional de Nicaragua hacia el servicio a la población con enfoque de género". Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa, 8-11 de octubre.

Cajina, Roberto J. (2008). "Mecanismos de control parlamentario en Centroamérica". En Isidro Sepúlveda y Sonia Alda (eds.), *Administración de la defensa en América Latina III. Estudios comparados*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-Uned, Madrid.

(2005). "Reconversión de la defensa y la seguridad en Nicaragua: asimetrías e incoherencias". Ponencia presentada en el Seminario Internacional "La Agenda de Seguridad en Centroamérica". San Salvador, El Salvador, 14 y 15 de julio.

————. (1997). *Transición política y reconversión militar en Nicaragua 1990-2005*, Cries, Managua.

————. (en prensa). *Impacto de la reforma de la ley 290 en la estructura orgánica funcional del Ministerio de Defensa de Nicaragua" (junio-julio 2007)*.

————. (s. f.) "Reforma del sector seguridad ciudadana, transición política y construcción democrática. Ley 290 y Ley 228". En *Mirador de seguridad*, Revista del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, IEEPP.

Donadio, Marcela (2008). "La transformación de la administración de la defensa en Argentina". En Isidro Sepúlveda y Sonia Alda (eds.). *Administración de la defensa en América Latina III*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-Uned, Madrid.

Fluri, Philipp y Anders B. Johnsson (2003). *Control parlamentario del sector de la seguridad. Principios, mecanismos y prácticas. Guía práctica para parlamentarios*. 5. Unión Interparlamentaria/Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Ginebra.

Nicaragua. Policía Nacional (2009). *Anuario estadístico 2008*, Policía Nacional, Managua.

————. (2008). *Anuario estadístico 2007*, Policía Nacional, Managua.

Notas

1 Mensaje de la presidenta de la República, Violeta Barrios de Chamorro, en el acto de traspaso de mando militar del general Humberto Ortega Saavedra al general Joaquín Cuadra Lacayo. Managua, 21 de febrero de 1995. En Cajina, 1997: 350.

2 Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Intal, BID. http://www.iadb.org/intal/detalle_introduccion.asp?eid=705&cid=705&aid=1379&catorig=237

3 Decreto 2-90. *La Gaceta*. 87. Managua, 2 de mayo de 1990.

4 Ley 181 o Código de organización, jurisdicción y previsión social militar, artículo 15 (1994).

5 Policía Nacional, 2008: 169.

6 *Ídem*: 172.

7 Esta demarcación territorial no corresponde a ninguna de las unidades de la división política administrativa del país, sino a criterios del despliegue de fuerzas de la Policía Nacional.

8 *Ídem*.

9 Francisco Javier Bautista Lara. "Orientación de la Policía Nacional de Nicaragua hacia el servicio a la población con enfoque de género". Ponencia presentada en el VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa, 8-11 de octubre de 2002. Bautista Lara era en ese entonces uno de los subdirectores de la Policía Nacional de Nicaragua. http://www.ocavi.com/docs_files/file_85.pdf

10 Ley 181, *La Gaceta*. 165, Managua, Nicaragua, 2 de septiembre de 1994.

11 http://www.policia.gob.ni/organigrama_policia.html

12 http://www.policia.gob.ni/especialidades001.htm

13 *La Gaceta*. 162, 23 de agosto de 1996.

14 Ley 144. *La Gaceta*. 58, 25 de marzo de 1992.

15 Ley de reforma y adiciones a la ley 290, de organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo, *La Gaceta*. 20, 29 de enero de 2007.

16 La reforma a la ley 290 se aborda en el apartado "Evolución de la institucionalidad y sistema de seguridad y defensa". *Infra*.

17 En cumplimiento del Plan permanente de seguridad en el campo y despliegue aeronaval aprobado anualmente por el comandante en jefe del Ejército.

18 Esto según el Acuerdo de cooperación en la eliminación del tráfico ilícito por mar y aire entre los gobiernos de Nicaragua y de los Estados Unidos de América (1 de junio de 2001), ratificado por la Asamblea Nacional (25 de septiembre de 2001). http://legislación.asamblea.gob.ni

19 Conformada por las fuerzas armadas y ejércitos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La CFAC fue constituida en noviembre de 1997 por iniciativa de los jefes militares de la subregión y sancionada por los presidentes de Centroamérica en noviembre de 1997. Véase www.cfac.gob.sv.

20 Su origen se remonta a 1991, cuando, por iniciativa de los jefes de Policía de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, tomaron el nombre de Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica. Un año después se constituyó oficialmente la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica y Panamá. En 2007, la Asociación estaba formada por trece cuerpos policiales de once países, y seis instituciones acreditadas en calidad de observadores.

21 Véase www.cfac.gob.sv; y Nicaragua. Policía Nacional, 2008: 149-152.

22 Véase http://www.sica.int/

23 Para mayor detalle de la naturaleza, misiones y actuaciones de la UHR-Cfac y de la Uomp-CFAC, véase www.cfac.gob.sv

24 Military and Police Aid, Department of Defense, Central America, 1996-2009, en: www.ciponline.org/facts

25 http://www.ejercito.mil.ni/

26 De países como Alemania, Argentina, Chile, China, Corea, Cuba, El Salvador, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Guatemala, Honduras, Italia, México, República Popular Democrática de Corea, Rusia y Venezuela (http://www.ejercito.mil.ni/agregadurias.html).

27 http://www.ejercito.mil.ni/

28 http://www.policia.gob.ni/index3.html

29 http://cfac.gob.sv/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=24&Itemid=32

30 Los otros tres son las direcciones de Migración y Extranjería, Sistema Penitenciario y Bomberos.

31 Dado que por razones de política económica y de política monetaria la economía nicaragüense está sujeta a un sistema de deslizamiento diario del córdoba, la moneda nacional, con relación al dólar de los Estados Unidos, para la conversión de córdobas a dólares el autor tomó la decisión de considerar la tasa media anual de cambio oficial, de tal forma que en las cifras presentadas la relación córdoba-dólar varía de año a año (N. del a.).

32 Aproximadamente el 5% anual; sobre esta base se determina el deslizamiento diario y mensual. El deslizamiento es parte importante de la política económica en procura de garantizar la estabilidad macroeconómica (N. del a.).

33 Texto completo en http://www.nicaraguatriunfa.com/documentos2006/Firma%20del%20ALBA-110107.doc

34 Texto completo del Acta final en www.conamornicaragua.org.ni/. Se desconoce el texto de los instrumentos bilaterales individuales con excepción del Convenio Marco.

35 TCP: Tratado de Comercio de los Pueblos

36 Antigua y Barbuda, Dominica y San Vicente y las Granadinas expresaron su reserva porque pertenecen al Sistema de Seguridad Regional de los Estados insulares del Caribe Oriental. http://www.alternativabolivariana.org/images/declaracionVIIcumbrealba-tcp.pdf. *Cursiva* del autor.

37 Entre ellos una carretera para unir la región central norte con Bilwi, cabecera de la Región Autónoma del Atlántico Norte, RAAN, en la costa caribe nicaragüense.

38 Véase http://www.ejercito.mil.ni/rmi_cmb.html

39 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 12 de Marzo 2008 (núm. 38.889)

40 http://www.ejercito.mil.ni/docs/np2009032.pdf

41 Roberto J. Cajina. "Reconversión de la Defensa y la Seguridad en Nicaragua: Asimetrías e incoherencias". Ponencia presentada en el seminario internacional La agenda de seguridad en Centroamérica. San Salvador, El Salvador, 14 y 15 de julio de 2005.

42 Véase: "Ejército saca mejores notas que la Policía". *La Prensa*. Managua, 12 de octubre de 2009.

Venezuela: defensa y seguridad. Bolivarianismo y socialismo del siglo XXI

Francine Jácome

Introducción

El proceso de cambios que se viene adelantando en Venezuela a partir de 1999 ha tenido impactos en todos los sectores, incluyendo los de seguridad y defensa[1]. Las percepciones de las amenazas que enfrenta el país han cambiado y, por tanto, las propuestas de políticas y estrategias para afrontarlas. En este sentido, a partir de la Constitución de 1999 se gestaron transformaciones importantes en estos sectores, modificándose las doctrinas de defensa y de seguridad. Entre los aspectos destacados de la nueva carta magna estuvo el cambio de nombre, a Fuerza Armada Nacional (FAN), por lo que se creó un sólo alto mando, el planteamiento sobre la "corresponsabilidad" entre el Estado y la sociedad en materias de seguridad y defensa, el establecimiento del derecho al voto de los militares así como la incorporación formal entre sus funciones de la cooperación en tareas de seguridad interna y su participación en el desarrollo nacional.

De igual forma, los ascensos militares pasaron a ser potestad de los militares y del presidente de la República, excluyéndose la participación del poder legislativo. Como resultado, el control y la supervisión civil se debilitaron aún más, pues ésta quedó restringida únicamente a la Presidencia de la República, llevando a una mayor independencia de los militares con casi ninguna supervisión institucional. El papel que desempeña la Asamblea Nacional en las áreas de seguridad y defensa ha sido mínimo. Las comisiones respectivas tuvieron la potestad de formular leyes y en el periodo legislativo 2005-2010 todos sus miembros pertenecieron al oficialista Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Además, no existe la obligatoriedad de aprobar en esta instancia los tratados sobre seguridad y defensa suscritos con otros países.

A partir de la nueva Constitución, entre 2002 y 2008 hubo un proceso de modificación de los marcos legales que definen los conceptos, estrategias, políticas e institucionalidad en los ámbitos de seguridad y defensa. Éstos han sido:

- 2002: ley orgánica de seguridad de la nación.
- 2005: ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional.

- 2008: ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.
- Ley orgánica del servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional.

La primera ley, sancionada por la Asamblea Nacional (AN) el 28 de noviembre de 2002, tuvo como uno de sus aspectos principales la introducción de la concepción de "seguridad y defensa integral", la cual reafirmó la corresponsabilidad que tiene la sociedad con el Estado en esta materia. Igualmente, profundizó la relación entre desarrollo y seguridad, otorgándoles a los militares un papel más importante en las tareas de desarrollo socioeconómico.

Más adelante, la nueva ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional, aprobada por la AN el 6 de septiembre de 2005, reiteró la participación de los militares en tareas de desarrollo y de mantenimiento del orden interno. Algo novedoso fue la inclusión de la figura de "reincorporación" de militares retirados al servicio activo por decisión presidencial. También se modificó la línea de mando, dividiéndose entre la línea de mando operacional, bajo la conducción del presidente de la República, y la administrativa/funcional, bajo el ministro de la Defensa. Meses antes, en abril, mediante decreto presidencial se creó la figura de la Guardia Territorial[2], que quedó bajo el Comando General de la Reserva Nacional y Movilización Nacional, la cual también se había conformado anteriormente por decreto presidencial. En función de ello, la Reserva Nacional y la Guardia Territorial quedaron bajo la conducción directa del presidente de la República. Por tanto, con esta ley se modificó la estructura de la fuerza armada que incluía a los cuatro componentes (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional) además de la Reserva Nacional y la Guardia Territorial.

A partir de estos marcos legales se reforzó el planteamiento de la alianza cívico-militar para garantizar la seguridad y defensa de la nación, especialmente en función de la percepción de que la principal amenaza era una posible agresión de Estados Unidos a través del vecino Colombia. Además, los militares pasaron a tener una participación mucho mayor, no sólo en la administración pública, sino también en aspectos relacionados con el narcotráfico, el crimen organizado transnacional y la seguridad pública.

Estos cambios y los que se harían después de 2005 respondieron a la modificación de los principales escenarios de conflicto, basados en las siguientes amenazas:

Principales amenazas a la seguridad de Venezuela	
Internas	**Externas**
• Pobreza • Deterioro económico • Inseguridad personal • Corrupción • Debilitamiento de la gobernabilidad (conflictos políticos internos) • Problemas ambientales	• Intervención militar (Estados Unidos/Colombia) • Impacto del conflicto colombiano • Crimen organizado transnacional • Narcotráfico • Deterioro ambiental

Fuente: Jácome (2006a).

En función de ello, el gobierno y la Fuerza Armada Nacional adoptaron las concepciones de guerra de cuarta generación que requiere la utilización de estrategias y mecanismos para enfrentar al enemigo en un marco de relaciones asimétricas. A raíz de esto, como se verá más adelante, se profundizó la estrategia de incorporar a la población civil a la defensa de la nación y se adelantó la noción de la "guerra de resistencia", que incorpora uno de los elementos fundamentales de las doctrinas de seguridad nacional que predominaron en las dictaduras del Cono Sur en décadas pasadas: la de los "enemigos internos".

Sin embargo, esta etapa, centrada en la revolución "bolivariana", dio paso a los planteamientos sobre la construcción del "socialismo del siglo XXI", que comenzó en 2005 y tomó auge a partir de 2007, después de la reelección del presidente Chávez en diciembre de 2006. Durante esta nueva etapa, la de la revolución "socialista", va a haber cambios importantes en las políticas del gobierno en todos los ámbitos, incluyendo los de seguridad y defensa. En mayo de 2007 se ordenó que el nuevo lema de la FAN

fuese "Patria, socialismo o muerte, venceremos". Por último, en el proyecto de propuesta presidencial de reforma constitucional de 2007 se incluyeron puntos importantes para la FAN, entre los que se destacaron (Jácome, 2007):

- Cambio de denominación a Fuerza Armada Bolivariana, constituyéndose en un cuerpo "patriótico, popular y antiimperialista".
- Conducción presidencial de las Milicias Populares Bolivarianas.
- El presidente de la República decidiría los ascensos a todos los grados y jerarquías.
- Rango constitucional del concepto de "guerra popular de resistencia".
- La Reserva se convertía en un quinto componente de la FAN por medio de la Guardia Territorial y Milicia Popular Bolivariana, basada en el principio del "pueblo en armas para la resistencia".
- Ampliación de sus funciones para que asumieran permanentemente tareas de seguridad ciudadana.

Esta propuesta fue rechazada en el referéndum aprobatorio de diciembre de 2007, aunque por un margen de poco más de 1%, y uno de los aspectos más debatidos fueron estos planteamientos respecto a la FAN. Sin embargo, en lo que habría de ser un proceso de reforma constitucional *de facto*, muchos de los cambios propuestos se irían implementando a partir de 2008 mediante diferentes leyes. Algunas de ellas fueron decretadas desde la Presidencia de la República, por medio de una ley habilitante, y otras aprobadas por la AN, donde el oficialismo contaba con una mayoría casi absoluta.

En función de estas modificaciones, las siguientes secciones buscan identificar los contenidos más importantes referidos a tres aspectos principales. Primero, los relacionados con la estructura y los sistemas de seguridad y defensa; segundo, los recursos con los que se ha dispuesto y su utilización. Tercero, cuáles han sido los principales planteamientos con respecto a la integración regional relacionados con las políticas de seguridad y defensa, especialmente en cuanto a la cooperación en seguridad regional. En cada una de estas secciones se resaltarán los cambios más importantes durante los últimos años y los elementos principales de 2009.

1. Estructura y sistemas de seguridad y defensa

1.1. La Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB)

El 31 de julio de 2008, por medio de la ley habilitante otorgada por la AN, que le permitió al presidente legislar desde febrero de 2007, mediante el decreto 6.239 se sancionó la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Lofanb), aprobada posteriormente por la AN, el 6 de octubre. Entre sus principales cambios estuvieron la modificación de su nombre al incorporar la denominación de "bolivariana" (artículo 1º), lo cual refleja que es una fuerza que defiende no solamente a la Nación sino un proyecto político sobre el que no hay consenso nacional. Otro de los elementos fundamentales fue la inclusión de la Milicia Nacional Bolivariana (artículo 43), definida como un cuerpo especial para complementar a la Fanb, que incluye la Reserva Nacional y la recién creada Milicia Territorial (artículo 51). Las críticas a estos dos cambios fundamentales sostienen que contravienen la Constitución de 1999, que en su capítulo III se refiere a la Fuerza Armada Nacional y en el artículo 328 señala que está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, y no incluye mención de un cuerpo especial como la Milicia. Un tercer aspecto fue la formalización del establecimiento de las regiones de defensa integral (artículo 23).

Respecto a la estructura del sector defensa, se mantiene la división existente desde 2005. Por un lado, el aspecto operacional y por el otro el administrativo. Esta estructura (Valles, 2009. Véase el anexo 1, página 308) comienza con un

nuevo grado militar que es el de comandante en jefe (presidente de la República), que en el lado operativo dirige cuatro instancias: 1) el Comando Estratégico Operacional (artículo 20); 2) los cuatro componentes militares (artículo 29); 3) la Milicia Nacional Bolivariana (artículo 43); y 4) las regiones militares (artículo 23); instancias que conforman la estructura orgánica de la Fanb. Además, están adscritos directamente al comandante en jefe, como instancias de apoyo, la Secretaría General del Consejo de Defensa Nacional, el Estado Mayor Conjunto así como la Guardia de Honor.

Por otro lado, el Ministerio del Poder Popular para la Defensa se encarga de los aspectos administrativos de la Milicia Nacional Bolivariana, de los Componentes Militares, de las Regiones Militares así como de la Dirección General de Inteligencia. Igualmente incluye a la Contraloría y a la Inspectoría General de la Fanb, el sistema de justicia militar y la Comisión de Contrataciones.

Como se dijo, aparte de la defensa del territorio nacional, entre las principales funciones de la Fanb resaltan en el artículo 4º de la Lofanb el preparar y organizar a los ciudadanos y ciudadanas para la defensa integral, participar en alianzas o coaliciones con las fuerzas armadas de otros países para fines de integración (previa aprobación de la AN), apoyar a distintas instancias del poder público en la ejecución de sus políticas, cooperar en preservar o restituir el orden público interno, así como elaborar un plan estratégico de desarrollo de la Fanb acorde con el plan de desarrollo económico-social de la nación.

Respecto al Comando Estratégico Operacional, entre sus funciones (artículo 18) se cuentan las de coordinar las acciones militares de la Fanb así como la articulación con la Milicia; también se le han asignado tareas que se relacionan directamente con el desarrollo nacional, regional y local. En cuanto a la Milicia, destacan entre sus funciones (artículo 46) la de convertirse en el vínculo entre la Fanb y el pueblo para la defensa del país, organizar y entrenar a la Milicia Territorial, coordinar, apoyar y orientar el trabajo de los Consejos Comunales[3], así como contribuir a la formación de los Comités de Defensa de los Consejos Comunales con el fin de fortalecer la unidad cívico-militar. También tendrá un papel en la recolección de información de los Consejos Comunales, instituciones del sector público y privado, para la formulación de planes y proyectos gubernamentales, que se ha interpretado como una forma indirecta de adjudicarles labores de inteligencia.

En relación con estas diferentes funciones de las instancias militares, se sostiene que este nuevo planteamiento modifica sustancialmente las relaciones cívico-militares, dándoles a los últimos un nuevo papel y debilitando el control civil. El diseño de las políticas de defensa y seguridad está básicamente en manos de una élite conformada por militares activos y retirados. Pero además, según algunos analistas, estas modificaciones han conducido a que los militares (Guardia, 2006 en Jácome, 2007) tengan un papel importante en la desinstitucionalización del Estado, ya que han asumido una importante cuota de conducción política, especialmente en materia de políticas públicas. De igual forma, han pasado a tener una tutela sobre todos los aspectos de la vida del país, cosa que en el pasado formó parte de la tradicional doctrina de seguridad nacional.

Existe también una tendencia hacia una creciente politización de la institución militar. La aceptación y el apoyo oficial por parte de los militares del proyecto del socialismo del siglo XXI muestran que se está privilegiando la ideologización sobre la profesionalización. La concepción "socialista" y "bolivariana" de la fuerza armada se institucionalizó, basada en la noción de la unidad entre los militares y el "pueblo", rompiéndose la separación de lo político y lo militar (Sucre, 2009).

Se calcula (Sipri, 2009) que en la actualidad los cuatro componentes de la Fanb cuentan con cerca de 130.000 efectivos. Pese a que no existen cifras oficiales, un miembro del Frente Socialista de Trabajadores declaró (Tejero, 2010) que las

milicias obreras cuentan con aproximadamente 150.000 integrantes, además de 20.000 patrullas laborales[4] que incluirían alrededor de 300.000 trabajadores, todos los que formarían parte de la Milicia Nacional Bolivariana. Ello ha conducido a una creciente preocupación respecto a este cuerpo, pues se teme que se esté creando una instancia militar paralela en lo que podría ser una profundización de una guardia pretoriana que ya se había advertido con anterioridad (Jácome, 2006a).

El alistamiento militar es voluntario para personas entre los 18 y 30 años de edad, aunque todo venezolano y venezolana mayor de edad tiene la obligación de inscribirse ante la Junta de Conscripción. Como se ha señalado, con las modificaciones legales de 2005 y 2008 los espacios de participación de los civiles en los ámbitos militares se ampliaron.

El actual proceso de cambios y los planteamientos en torno a la revolución "bolivariana", en un principio, y actualmente a la construcción del "socialismo del siglo XXI", ha llevado a que se fortalezcan grupos que apoyan al gobierno pero cuyas actividades en ocasiones se desarrollan fuera del marco institucional, utilizando incluso la violencia. Por tanto, se ha dicho que en el país existe un paramilitarismo creciente. Entre los más conocidos se encuentran los Tupamaros (que también se han constituido en partido político), el Colectivo La Piedrita, el grupo Carapaica, que actúan básicamente en los ámbitos urbanos. También está el Frente Bolivariano de Liberación (FBL), un grupo guerrillero que opera en la frontera colombiana y dice tener como objetivo la defensa de la revolución venezolana. Desde el oficialismo se ha señalado que existen grupos irregulares organizados en la oposición, sin que hasta la fecha esta afirmación se haya demostrado, aunque sí se han producido actos de violencia adjudicados a estos sectores, como la colocación de bombas.

En cuanto a los escenarios de conflicto, en los últimos cinco años se plantearon básicamente cuatro (Jácome, 2006a y 2006b). Por un lado, se insistió que el país requiere prepararse para un escenario de guerra asimétrica que sería adelantado por Estados Unidos y que podría llegar a una intervención militar. En este sentido, se propuso la "guerra de todo el pueblo" para contrarrestarla. Sin embargo, altos personeros del gobierno han admitido que la posibilidad de una intervención estadounidense directa es baja y, ante ello, han ampliado la noción sobre que dicha intervención podría tener dos modalidades que eventualmente se implementarían paralelamente. La primera es por medio de distintos sectores nacionales, lo que profundiza la idea del "enemigo interno" que se ha apuntalado en el argumento de que el gobierno de Estados Unidos está apoyando y financiando a diferentes organizaciones políticas y sociales[5] para desestabilizar al gobierno. El 13 de marzo de 2010, el presidente de la República declaró: "No tenemos planes de agresión contra nadie, pero nos capacitamos para defendernos de amenazas internas o externas" (Rivera/Hernández, 2010: 5.) La segunda tiene que ver con la aseveración de que el país del norte podría adelantar una acción "quirúrgica" tipo Panamá o prestar asistencia en la planificación de un magnicidio.

Adicionalmente, el general (retirado) Müller, quien se desempeñó como jefe del Estado Mayor de la Presidencia y fue uno de los principales asesores del presidente Chávez, señaló un escenario alternativo (en Jácome, 2006a: 40), ya que consideró que era "poco factible el uso de la fuerza por parte de Estados Unidos contra Venezuela, como también lo es la posibilidad de acciones indirectas originadas desde países vecinos y por quintas columnas internas". Entonces, ¿cuál sería el escenario de conflicto? Una operación en el marco de la "estrategia de operaciones decisivas rápidas" que incluiría un ataque aéreo y aerotransportado con apoyo en los planes andino y Puebla-Panamá.

Con el incremento de las tensiones con Colombia desde marzo de 2008 y el aumento de éstas a raíz del acuerdo militar entre ese país y Estados Unidos en 2009, la posibilidad de una intervención desde Colombia se ha convertido nuevamente, por lo menos en el discurso oficialista, en la principal hipótesis. La decisión del

gobierno colombiano en diciembre de 2009 de ampliar su base militar en La Guajira y activar dos batallones aéreos, uno en esta misma zona y otro en el departamento de Arauca, ha exacerbado esta percepción. Igualmente, a finales de 2009 el gobierno venezolano denunció que Panamá también estaba llegando a acuerdos que permitirían la utilización de bases militares por parte de efectivos estadounidenses. Dicha hipótesis ha cobrado aún más fuerza a partir de la ruptura de relaciones por parte del presidente Chávez en julio de 2010 a raíz de la denuncia del gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) ante la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre la presunta presencia de líderes y campamentos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y del Ejército de Liberación nacional (ELN) en territorio venezolano.

En relación con los diferentes convenios y acuerdos de cooperación en seguridad y defensa, lo primero que debe señalarse son las limitaciones para acceder a este tipo de información, pues está restringida por razones de "seguridad nacional". No obstante se ha encontrado (Jácome, 2007) que en el área judicial la mayor parte de los acuerdos firmados a partir de 1999 se centran en la relación Cuba-Venezuela, y que la cooperación con los vecinos ocupa un lugar secundario. En cuanto a aspectos militares, son públicos dos convenios, uno con Rusia y el otro con Bolivia, y se tiene información extraoficial de la existencia de otros con Irán, China y Bielorrusia. El ámbito en el cual existe mayor participación en cuanto a la formalización de instrumentos de cooperación es en el de seguridad regional, en la cual también se incluyen los acuerdos energéticos, ya que el gobierno venezolano ha definido la seguridad energética como una de sus prioridades.

En el entorno de los organismos internacionales y actores extrarregionales destaca también el incremento notorio de instrumentos a los cuales se une Venezuela. Ello se debe en gran parte al hecho de que después del 11 de septiembre de 2001 se produjo, en la región y en el hemisferio, una dinámica de proliferación de acuerdos en materia de seguridad regional, especialmente en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). No obstante, esta situación cambió dada la decisión de Venezuela de retirarse de este organismo. Adicionalmente, en sus primeros años el actual gobierno decidió adherir a varios instrumentos de la Organización de las Naciones Unidas. En función de la concepción bolivariana de la integración y, especialmente a partir de 2004, se inició un proceso de diversificación de la cooperación. En primer término, en relación con las áreas que abarca, en la cuales pasan a desempeñar un papel más importante los instrumentos dedicados a cultura, transporte, vivienda y hábitat, evitar la doble tributación, ciencia y tecnología, comunicaciones y salud. Esta diversificación incluyó igualmente a los países con los cuales se establecieron estos convenios, existiendo una tendencia a buscar alianzas extracontinentales con países como Rusia, Irán, China, India, Malí, España, Sudán, Kuwait y Corea del Norte. En el hemisferio se privilegiaron las relaciones con Cuba y Nicaragua, los países del Cono Sur, especialmente Brasil, Argentina y Uruguay, y en la región andina con Bolivia y Ecuador.

Este tipo de acuerdos se están multiplicando y aquellos que se relacionan con la seguridad tienen más bien un papel secundario. Pese a que el gobierno del presidente Chávez ha reiterado la importancia de la integración militar, especialmente en el ámbito sudamericano, no parece haber avanzado mucho en ello, quizá más bien debido a la reticencia de otros países a participar; aun cuando, como se verá más adelante, a partir de 2009 el asunto cobró más importancia en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP).

La excepción ha sido Bolivia, país con el que suscribieron, el 26 de mayo de 2006, el "Acuerdo de cooperación técnica entre la República de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela en materia de defensa", y se firmó, en mayo de 2008, un memorando de entendimiento para ampliar su cooperación técnico-militar.

Respecto a la participación internacional de las fuerzas armadas, en función de la política del actual gobierno que enfatiza la soberanía y la no injerencia en asuntos internos, en los últimos once años no han integrado misiones de paz internacionales. No obstante, el Ejército venezolano organizó la Brigada de Asistencia Organizada, que actuó en Cuba, Grenada, Dominica y Jamaica en asistencia ante desastres naturales, así como en la construcción de viviendas. En 2003 participó en actividades de asistencia ante el terremoto en El Salvador. Igualmente, ha sido desplegada en Bolivia y, más recientemente, a raíz del terremoto, en Haití.

Venezuela ha tomado parte en ejercicios militares, pero en aquellos en los cuales participan los que considera sus aliados regionales y extrarregionales. En 2006 participó en varias maniobras conjuntas, como el de *Open Eyes* I-2006, que se efectuó durante la última semana de agosto, junto con las Antillas Holandesas, básicamente con la finalidad de detectar buques en emergencia. Esto después de la visita a Venezuela del ministro de Relaciones Exteriores de Holanda en julio, en la cual le aclaró al gobierno que Aruba no sería utilizada por Estados Unidos para permitir una invasión (Jácome, 2007). Asimismo, estuvo presente en agosto, junto con Argentina, Brasil, Chile, Francia, Perú y Uruguay en la operación de entrenamiento multinacional Cruzex (www.mindefensa.gov.ve), que se lleva a cabo cada dos años. En este caso, los objetivos principales fueron la simulación de un escenario de guerra de baja intensidad y el fomento de medidas de confianza mutua (Jácome, 2007). Posteriormente, hizo parte de la Operación Fraterna con Argentina, Brasil y Uruguay, las operaciones Caribe y Caraibe, con países del Caribe y Francia, respectivamente. En septiembre de 2008, Venezuela y Rusia realizaron ejercicios conjuntos, que incluyeron el sobrevuelo del Caribe de aviones TU-160, que estuvieron hospedados en una base militar venezolana. Hacia finales del año también se hicieron maniobras conjuntas con la Armada, en las cuales participó el crucero ruso Pedro el Grande.

1.2 Las fuerzas policiales y de inteligencia venezolanas

La Constitución de 1999 incluyó la conformación del Cuerpo de Policía Nacional. En este marco, en abril de 2006 se creó la Comisión para la Reforma Policial (Conarepol), con la finalidad de adelantar una reforma policial mediante una amplia consulta a distintos sectores. En octubre de ese año entregó su informe y recomendaciones.

Dos años y medio después, el 2 de junio de 2009, se instaló el Consejo General de Policía, que contó con representantes de las policías municipales y estatales, y que tuvo como eje central la elaboración de un programa para que esta nueva policía fuese un cuerpo profesional. Fue una instancia cuyo fin era asesorar al ministro de Interior y Justicia en materia de seguridad ciudadana. Diseñó políticas públicas para la reforma policial y lo establecido en la ley, e hizo propuestas para implementar las recomendaciones de la Conarepol. Su primera actividad fue la planificación del proceso de desarrollo de la Policía Nacional.

La AN aprobó en abril de 2008 la ley orgánica del servicio de policía y del cuerpo de policía nacional. Entre las principales funciones de las policías se señalaron (www.consejopolicia.gob.ve):

- Desarrollar labores preventivas ante los riesgos que puedan correr las personas y las comunidades en cuanto a su integridad física, la de sus propiedades o su hábitat.
- Poner en práctica las políticas definidas en materia de seguridad ciudadana, incluyendo:
  - Tránsito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.
  - Anticorrupción.
  - Antisecuestros.
  - Acaparamiento y especulación alimentaria.
  - Adulteración de medicinas y otros bienes de consumo esenciales para la vida.
  - Delincuencia organizada.

- Turismo y ambiente.
- Orden público.

- Promover y organizar la participación de las comunidades organizadas en el servicio de policía comunal.
- Proteger a las personas que participan en manifestaciones y concentraciones públicas.
- Actuar en la prevención de conflictos por medio de la mediación y conciliación para garantizar la paz social.

Se estableció que la ciudadanía, especialmente mediante los Consejos Comunales, tendría una participación activa en la definición de políticas referidas a la seguridad ciudadana, sobre la base de la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en esta materia. Oficialmente (www.policianacional.gob.ve) se señaló que este ente será complementario a los existentes en los ámbitos estatales y municipales y que ello será posible gracias a las normativas establecidas por el sistema integrado de policías. Sin embargo, no queda claro cómo se delimitarán las competencias. Está pautado que se trabajará en coordinación cuando los casos sobrepasen estos ámbitos e incluyan varios municipios o estados, o cuando el armamento utilizado por la delincuencia sobrepase el de las policías locales y regionales.

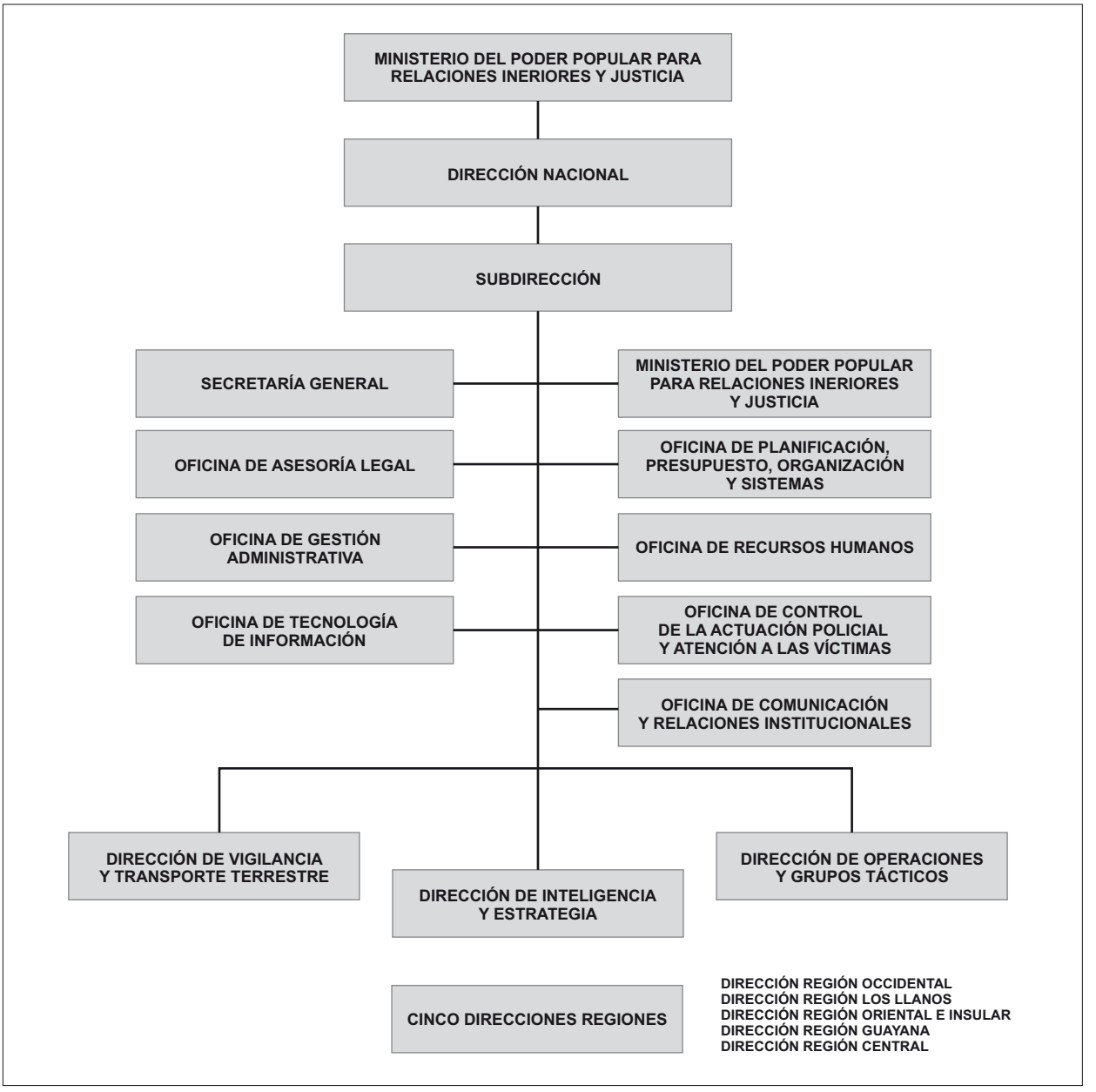
Se estableció que sólo la Policía Nacional podrá tener cuerpos especiales, eliminando esta posibilidad en las locales y estatales. Entre las atribuciones específicas que tiene solamente la Policía Nacional están las de fiscalización y el control en aduanas, la protección de sedes diplomáticas y personalidades, las cárceles, lo referente a migración, control marítimo y de fronteras así como acciones antisecuestro; también estará a su cargo la relación con policías extranjeras. En el diagrama 1 se presenta su estructura orgánica.

De igual forma, se establecieron diferentes instancias para apoyar esta nueva estructura policial. En primer término, el Fondo Intergubernamental del Servicio de Policía (Fispol), creado en febrero de 2008, cuya finalidad es coordinar la dotación, el entrenamiento y la asistencia técnica al Sistema Integrado de Policía que incluye a las policías nacional, estatales y municipales. El Consejo Nacional de Policía definirá los parámetros de funcionamiento del Fondo. En segundo lugar, el Centro de Formación de la Policía Nacional. Asimismo, en el marco de la Misión Alma Mater, en febrero de 2009 se decretó la conformación de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (www.unes.edu.ve), cuyo objetivo será formar al personal de los diferentes órganos de seguridad ciudadana. Se prevé un proceso a partir del cual los otros institutos de formación policial pasarán a ser parte de esta entidad. En diciembre de 2009 se anunció la creación del Fondo para la Investigación y Acción en materia de prevención del delito, así como del Consejo Nacional de Prevención, que tendrá como finalidad atacar las causas sociales y estructurales de la violencia.

En relación con los sistemas de inteligencia, están conformados básicamente por el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) y lo que hasta poco se denominó como la Dirección Nacional de los Servicios de Inteligencia y Prevención (Disip), la policía política del Estado venezolano. Bajo el mando de la Fanb, está la Dirección de Inteligencia Militar (DIM). El primero (www.cicpc.gov.ve) tiene como función primordial la investigación del delito y es el órgano principal para indagaciones penales. Cuenta con el respaldo del Instituto Universitario de Policía Científica (Iupolc) para la formación de profesionales en investigación criminal. En relación con la segunda, en diciembre de 2009 el presidente anunció su sustitución por el Servicio Bolivariano de Inteligencia (Sebin). Tanto este cambio como la creación de la Policía Nacional forman parte de lo que el gobierno ha denominado la "batalla contra la inseguridad".

Es importante notar que aparte de las instituciones oficiales se ha estado desarrollando una perspectiva sobre la necesidad de llevar a cabo labores de inteligencia desde la ciudadanía. En este sentido, una de las funciones de

Diagrama 1. Estructura orgánica de la Policía Nacional



Fuente: www.policianacional.gob.ve

la Milicia es la inteligencia y los mismos organismos gubernamentales están entrenando a miembros de los Consejos Comunales para hacer la "inteligencia social" en las comunidades (*El Universal*, 10-7-2009), lo cual tiene como finalidad ejercer la defensa integral de la nación. Es el caso de la Sebin, que ha estado dictando foros de inteligencia social en las comunidades en diferentes partes del país.

Esta incorporación de los ciudadanos y las ciudadanas crea suspicacias y preocupación, pues se teme que esté conduciendo a un modelo de vigilancia y denuncia entre los ciudadanos que con frecuencia no se refiere necesariamente a hechos delictivos, sino a diferencias políticas. De esta manera, estas instancias se utilizarían para la represión política de sectores que muestran desacuerdo con políticas del gobierno. En este marco,

se ha señalado que existe una criminalización creciente de la protesta y la disidencia.

En cuanto a las acciones concretas que se desarrollan desde esta institucionalidad en relación con la política antinarcóticos y el combate al crimen organizado, en 2005 Venezuela decidió revisar su política antidrogas y suspendió la actuación de la Drug Enforcement Agency (DEA) en el país. En septiembre de ese año, el gobierno de Estados Unidos lo descertificó por primera vez, creando un nuevo frente en las crecientes tensiones entre los dos países, que se acentuaron durante los años siguientes.

En función de esta decisión, en enero de 2006 se conformó la Oficina Nacional Antidrogas (ONA) con la finalidad de ejecutar las políticas para la lucha contra el tráfico y consumo de estupefacientes y psicotrópicos. La ONA depende del Ministerio de Interior y Justicia (véase el anexo 2, página 309). En cuanto al marco legal, esta materia se rige básicamente por la ley orgánica de delincuencia organizada y la ley orgánica contra el tráfico y consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, ambas de 2005.

No obstante las declaraciones gubernamentales de avances y éxitos, la percepción existente es que el problema del narcotráfico ha ido incrementándose, y nacional e internacionalmente se ha señalado la importancia creciente de Venezuela como país de tránsito de la droga, en especial hacia Europa y, más recientemente, África. Desde esta perspectiva se considera que existen dos problemas fundamentales: primero, los altos índices de corrupción de los funcionarios encargados de la lucha contra el narcotráfico. Segundo, el problema de rivalidades entre los agentes militares (Guardia Nacional) y policiales.

1.3 2009: EL AVANCE DE LA POLITIZACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD VENEZOLANAS

En relación con la Fanb, los aspectos más importantes son dos. El primero fueron los cambios institucionales que se comenzaron a gestar como resultado de los nuevos marcos legales de 2008 y su reforma en 2009. El otro fue la continuidad en la adquisición de nuevos equipos y armamentos militares, que se expondrá en la próxima sección. En lo que se refiere a seguridad interna, el principal hito fue la creación de la Policía Nacional, así como el aumento de la preocupación ciudadana por los altos índices de inseguridad y los problemas relacionados con el narcotráfico.

En el caso de la Fanb, 2009 se caracterizó por la puesta en marcha de las nuevas instituciones y estructuras. Anteriormente, en septiembre de 2008, se crearon las cinco regiones estratégicas de defensa integral[6] y se nombró a sus respectivos comandantes, lo cual modificó la estructura operativa militar, ya que los comandantes de divisiones deberán rendirle cuentas a los jefes de cada componente así como a esta nueva figura.

El 4 de marzo de 2009 se designó al entonces vicepresidente, coronel retirado Ramón Carrizález, como ministro encargado de Defensa, ocasión en la cual señaló que su objetivo central sería la reorganización del organismo para que se adecuara a la nueva ley. En este sentido, no tendría tareas de carácter operacional sino administrativo. Otro de sus proyectos fundamentales sería la materialización de las regiones de defensa integral. De esta forma, las decisiones del comandante en jefe (el presidente de la República) no pasarían por el Ministerio, sino que irían directamente al ámbito operacional. Igualmente, el presidente tiene el mando directo de la Milicia, lo que significa que ahora tiene mayor control sobre la Fanb. Además, el jefe del Comando Estratégico Operacional, el ministro y el comandante de la Milicia tienen la misma potestad, lo que dificultará una cadena en el seguimiento de órdenes.

La implementación de las regiones estratégicas de defensa integral podría producir contradicciones en el futuro con los gobiernos locales y regionales, y se estima que esto formaría parte de un proceso de (re)centralización, pues

debilitaría a estas autoridades electas. También puede ser una estrategia para fortalecer la participación de los militares en tareas de desarrollo y seguridad ciudadana, incrementando la *securitización*. Se ha señalado (Sucre, 2009) que esto puede formar parte de un proyecto de "desarrollismo socialista", que parte de la percepción de que los militares deben desempeñar un papel fundamental en el fomento del desarrollo sobre la base del poder energético del país.

Se ha estimado (Gil, 2009) que estos cambios profundizan las diferencias entre distintas perspectivas internas en el sector castrense, lo cual dificulta una postura institucional homogénea. Por un lado, hay un sector comprometido políticamente, ya que responde a un proyecto político: el socialismo del siglo XXI; aun cuando no queda muy claro si es una posición eminentemente ideológica o una pragmática que permite su ascenso y participación en el poder; por ejemplo, en el nuevo diseño curricular 2009 se incluyeron, entre otros asuntos, la ética y moral socialista, así como guerra popular de resistencia y liderazgo (Espinoza, 2009a). Por otro, existe otro sector que está orientado más por una perspectiva desarrollista y nacionalista.

En conclusión, uno de los efectos más importantes de la nueva ley es que se tiende a romper con la tradicional verticalidad de la estructura militar, generando varios espacios de mandos horizontales que fragmentan la toma de decisiones y, probablemente, llevarán en la práctica a que se dependa cada vez más del comandante en jefe quien será el que tendrá el poder de dar coherencia y tomar decisiones.

Las modificaciones legales e institucionales en el sector defensa no afectan solamente la institucionalidad militar, sino también las relaciones cívico-militares. Se profundiza la noción sobre la necesidad de incorporar a la población civil en tareas de defensa y seguridad, lo cual gira alrededor de la Milicia y la formación de distintas instancias de este cuerpo. A los ya mencionados, se suma más recientemente el hecho de que a partir de enero de 2010, ante la crisis de energía eléctrica, se decretó el recorte temporal de la jornada laboral, y a los funcionarios de la administración pública se les conminó a que durante el resto de la jornada llevaran a cabo labores comunitarias así como su inscripción en las milicias obreras (Tejero, 2010).

En marzo de 2010 se propuso la conformación de las milicias marinas, que acompañarán a las milicias campesinas (Lugo-Galicia, 2010). Esta decisión se tomó ante el reclamo de que el Estado no tiene la capacidad de enfrentar la inseguridad, la piratería y el narcotráfico en alta mar, por lo que parte de la responsabilidad se transfiere a la ciudadanía. El presidente Chávez sostuvo que esta debilidad también puede facilitar una incursión de Estados Unidos, por lo que era necesario "crear unas milicias marinas que resguarden las costas junto con la Guardia Costera, la Armada u (*sic*) otros organismos del Estado" (en Lugo-Galicia, 2010: 2).

En este sentido, entre otras normativas legales que muestran esta creciente tendencia hacia la militarización de la sociedad, se destacan:

- La propuesta de ley de propiedad social: establece que uno de los requisitos para trabajar en las unidades de producción socialistas será la obligatoriedad de la instrucción militar. Será supervisado por los Consejos Comunales que decidirán si las personas han cumplido con los requisitos para poder formar parte de estas unidades. El poder ejecutivo nacional estará encargado de instrumentar el programa de instrucción militar.
- La propuesta de ley orgánica de los Consejos Comunales: dispone que estas organizaciones comunitarias tendrán que trabajar junto a la Milicia para la defensa integral de la nación. Igualmente, estipula que la unidad ejecutiva de los consejos debe incluir entre sus trece comités el de seguridad y defensa integral.
- La formación de las milicias obreras en las empresas (Tejero, 2010): cuya finalidad es actuar ante amenazas externas o internas y están basadas en la ley de 2008 que establece

la figura de los "cuerpos de combatientes"[7] que forman parte de la Milicia Nacional Bolivariana y tienen por objetivo la organización popular. Están presentes en aquellas áreas que el gobierno considera estratégicas, como el petróleo, la electricidad, las empresas básicas, el transporte y en diferentes entes de la administración pública.

- La Milicia Campesina Bolivariana y Cuerpo de Combatientes Ezequiel Zamora: especialmente en las zonas fronterizas y los llanos. Tiene el objetivo de brindar protección a las nuevas empresas de producción social, cooperativas y núcleos de desarrollo endógeno (Lugo-Galicia, 2009).

En lo que respecta a la seguridad ciudadana, en función de la nueva ley, el 29 de noviembre de 2009 se juramentó, en la Academia Militar, a la directiva de la naciente Policía Nacional Bolivariana (PNB), acto en el cual el presidente de la República declaró que sería "una policía socialista" (en Mayorca, 2009a). Está previsto que una vez finalice su proceso de conformación tendrá una fuerza mayor a la de la Guardia Nacional y sólo menor a la del Ejército. Se inició el proceso de selección y traspaso de funcionarios de la Policía Metropolitana (PM), quienes conforman casi toda de la nueva fuerza. Los altos grados de corrupción que han existido tradicionalmente en la PM generaron desconfianza desde sus inicios, pues se puso en duda que el proceso de "reentrenamiento", de tres meses de duración, lograra cambiar esta situación. Según la encuesta de 2009 de Latinbarómetro (www.latinbarómetro.org), las policías venezolanas son las que menos confianza inspiran entre todas las de América Latina.

El 20 de diciembre de 2009 se graduaron los primeros 953 oficiales, que fueron desplegados en la parroquia Sucre, una de las más populosas y violentas de Caracas. Se estima que el proceso de liquidación de la PM finalizará en julio de 2010. A partir de enero de ese año se inició el proceso de revisión de 4.000 expedientes de miembros de la PM para evaluar cuáles serían los que ingresarían al proceso de reentrenamiento. En marzo de 2010 se seleccionaron 261 miembros de la Guardia Nacional para que formaran parte de la PNB, lo que produjo una polémica inscrita en la discusión sobre la necesidad de delimitar claramente los aspectos referidos a la defensa y a la seguridad. Anteriormente se había establecido que por ser la policía un ente civil y profesional, los militares que buscaran incorporarse tenían que ser dados de baja. Sin embargo, el presidente Chávez revirtió esta decisión al declarar que pasarían a estar en "comisión de servicio", manteniendo su cargo dentro de la Fanb (en Espinoza, 2010).

En lo que se considera como la politización de la naciente institución, se designó un enlace con el PSUV y se considera que las "patrullas" del partido deben influir sobre el trabajo policial por medio de los consejos comunales. Se ha señalado (Mayorca, 2009a) que la fuerza policial se está politizando, lo cual llevará a mayor desconfianza, pues la ciudadanía considerará que se está defendiendo a una parcialidad política y no la seguridad de todos. A esto se suma lo señalado respecto a la percepción de que son pocas las posibilidades de que se convierta en un cuerpo honesto al servicio de la ciudadanía, ya que 95% de sus funcionarios y funcionarias provienen de la PM (Mayorca, 2009b), considerada como corrupta y cuyos miembros han sido acusados con frecuencia de cometer delitos. Esto en el marco de una realidad en la que, según los expertos, se estima (Theis, 2009) que en Venezuela en 2008 se produjeron 14.600 asesinatos; Caracas es evaluada como la capital más violenta de América Latina. De acuerdo con estos reportes, en esta capital la media es de más de 100 asesinatos por cada 100.000 habitantes, mientras que la tasa mundial es de 8,8 por 100.000.

En cuanto a la problemática del narcotráfico, fuentes oficiales (www.mij.gov.ve) señalaron que en 2009 se incautaron 60.154 kilogramos de drogas, siendo 53% marihuana y 46% cocaína. La Guardia Nacional (55,79%) y el CICPC (25,83%) fueron los organismos que más

decomisaron, y el resto se debió a acciones policiales. Los mayores decomisos fueron en los estados Táchira y Zulia, fronterizos con Colombia. Según la versión oficial en el territorio nacional no existen cultivos, aunque desde hace años otras fuentes han detectado que sí los hay, aunque en pequeña cantidad. En relación con las actividades de prevención, estos organismos también se encargan de desmantelar pistas clandestinas y laboratorios. También señalan haber desarrollado acciones por medio de la Escuela de Asesores Comunitarios en Prevención Integral Social, y existen acuerdos entre organismos del Estado y el sector empresarial para poner en práctica actividades de prevención.

De igual forma, en función de la lucha contra el narcotráfico, la minería ilegal y los grupos irregulares, en noviembre de 2009 el gobierno anunció el envío de 15.000 efectivos de la Guardia Nacional a las fronteras con Colombia y Brasil. Y en el Plan nacional antidrogas 2009-2013 se incluyó la adquisición de 54 aeronaves durante los próximos tres años (Mayorca, 2010). El Plan operativo de la Guardia Nacional Bolivariana establece la compra de treinta helicópteros (Rusia) y veinticuatro aviones de ala fija (China); en 2010 se estarían entregando, para ser operados por la Fuerza Aérea, diez de los helicópteros y ocho aviones, con el fin de hacer labores de intercepción de 15% de la droga colombiana que pasa por el país, según las cifras oficiales.

2. Recursos del sistema seguridad, 2004-2009

2.1 Presupuestos y adquisiciones en el sector seguridad

En Venezuela existe una limitación en el acceso a la información sobre las adquisiciones militares, por lo que se depende fundamentalmente de la información proveniente del exterior, que tampoco tiene acceso a cifras oficiales. Por tanto, se puede *estimar*, según las distintas fuentes, que entre 2004 y 2008 las adquisiciones militares se distribuyeron tal como se observa en la tabla 1.

Otro elemento muy importante que debe ser tomado en consideración cuando se examina el presupuesto en el sector defensa es que gran parte de las compras militares se hacen no con el presupuesto del Ministerio de la Defensa, sino por medio del Fondo de Desarrollo Nacional (Fondem) y mediante créditos adicionales aprobados por la Asamblea Nacional (AN). Sobre este tipo de gastos existe aún menos control.

El incremento en el gasto militar, que hasta 2009 pudo hacerse gracias al aumento del precio del petróleo, se produjo en el marco del proceso de "reequipamiento" militar, iniciado por el gobierno en 2004 cuando estimó que los equipos existentes eran obsoletos. Ante las tensiones crecientes con Estados Unidos, que incluyeron la renuencia de ese país a facilitar repuestos, se buscó diversificar los proveedores, siendo Rusia el más importante. De igual forma,

Tabla 1. Adquisiciones militares, 2004-2008

Año	US$ millones	Porentaje del PIB
2004	1.520	1,3
2005	2.054	1,4
2006	2.709	1,6
2007	2.262	1,3
2008	1.987	1,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de Sipri (2009).

en la medida que cobró mayor fuerza la hipótesis de una posible intervención estadounidense, se justificó aún más la necesidad de nuevas adquisiciones para poder defender al país. En la tabla 2 se presentan las principales adquisiciones de armamento y equipos entre 2005 y 2008[8].

Como se puede apreciar, el proveedor más importante ha sido Rusia, y se estima que hasta 2009 el monto gastado fue de alrededor de 4.500 millones de dólares (González, 2009). Adicionalmente, en septiembre de 2009, Rusia le otorgó a Venezuela una nueva línea de crédito por 2.200 millones de dólares, para adquirir, entre otros (*El Universal*, 2 de febrero de 2010; González, 2009):

- 92 tanques T-72.
- Más de 300 vehículos blindados BMP-3.
- Sistemas de defensa aérea S-300VM Antey-2500, Buk M2 y sistemas misilísticos S-125 Pechora.
- Baterías móviles de lanzacohetes múltiples 9K58 y misiles Smerch.

Según Bromley (2009), las adquisiciones venezolanas tienen varios objetivos: primero, como lo ha anunciado el gobierno desde hace años, modernizar sus equipos. Segundo, la adquisición de equipos militares ha sido importante en la profundización de relaciones con otros países, en función de la búsqueda por parte del gobierno del establecimiento de un modelo multipolar. En este sentido, aparte de las relaciones comerciales, Venezuela ha fortalecido la adquisición de material militar con Rusia, China, Bielorrusia e Irán. Tercero está la hipotética intervención militar de Estados Unidos.

Sin embargo, existen contradicciones entre las hipótesis de conflicto y los equipos que se han estado adquiriendo. Desde el oficialismo se ha insistido en que estas adquisiciones tienen una finalidad defensiva y de ninguna forma son ofensivas. Pero por otra parte se ha señalado (González, 2009) que estas compras se orientan básicamente a una ofensiva convencional de un enemigo con un poderío similar, lo cual se contradice con la tesis de una "guerra

TABLA 2. PRINCIPALES ADQUISICIONES DE ARMAMENTO Y EQUIPOS, 2005-2008

Tipo	Cantidad	Proveedor
Fusiles AK 103	100.000	Rusia
Helicópteros MI 8, 17, 24 y 26 I 26T	51	Rusia
Radares JYL de largo alcance	10	China
Satélite de telecomunicaciones Venesat 1	1	China
Misiles KAB 500/1500	200	Rusia
Misiles aire-superficie	150	Rusia
Aviones de combate SU 30	24	Rusia
Misiles aire-aire de mediano alcance Vympel R 27	100	Rusia
Misiles aire-aire de corto alcance Vympel R 73	150	Rusia
Miras ópticas de visión nocturna para rifles	s/i	Bielorrusia
Misiles aire-superficie	s/i	Bielorrusia
Rifles Dragunov	5.000	Rusia
Lanzacohetes RPG-7	s/i	Rusia
Equipos antimotines	s/i	China
Dispositivos antiaéreos portátiles Igla-S y RBS-70	s/i	Rusia
Aviones de entrenamiento K-8	18	China
Patrulleros Novantia	8	España
Submarinos Kilo	3	Rusia

Fuente: elaboración propia sobre la base de Jácome (2006), Bromley (2009), Espinoza (2009b), González (2009) y Sipri (2009).

de resistencia", el planteamiento principal del discurso oficial en los años recientes. Además, se ha puntualizado (Romero, en Jácome 2007) que existe contradicción entre algunas de estas adquisiciones y el argumento de que se está ante un escenario de guerra asimétrica, ya que en este tipo de conflicto no se utilizan armas convencionales. En este sentido, los aviones, helicópteros y misiles antiaéreos son de poca utilidad, al contrario que los fusiles, armas portátiles y otros sistemas ligeros.

En el marco regional, en cuanto a gasto militar (Coppan, 2010), Venezuela ocupa el sexto lugar, después de Brasil, Colombia, Chile, México y Argentina, y en los últimos cinco años ha sido el país que más ha incrementado este gasto. En este periodo, según los datos del Stockholm International Peace Research Institute (Sipri) Venezuela ha sido, después de Chile, el mayor comprador de armas en América Latina, y en 2008 llegó a superar a ese país. Especialmente desde Estados Unidos, se ha manifestado el temor de que parte de este armamento pueda desviarse después hacia las Farc. En este sentido, es importante tomar en consideración el *impasse* que surgió con el gobierno de Suecia en 2009, cuando unos lanzacohetes adquiridos con anterioridad por el gobierno venezolano fueron encontrados en manos de ese grupo guerrillero.

Este ritmo de adquisiciones puede llevar al aumento del descontento, especialmente en el marco de la crisis financiera y económica que afecta al país desde 2009. Existen crecientes reclamos desde distintos sectores respecto al dinero que se está invirtiendo en gastos militares, que resta los fondos requeridos para responder a problemas considerados más apremiantes, como la seguridad pública, la educación y la salud.

Otra de las críticas fundamentales es la falta de transparencia en cuanto a estas compras. Como se señaló, la información pública y oficial es inexistente; tampoco se elaboran ni discuten Libros blancos y no hay control de la Asamblea Nacional u otros organismos del Estado respecto a estos gastos. Pese a que es signatario de ambas, el gobierno de Venezuela no cumple con la entrega de los informes anuales del Registro de Armas Convencionales de la ONU, así como tampoco con los referidos a la Convención interamericana sobre transparencia en las adquisiciones de armas convencionales de la OEA.

En el presupuesto nacional de Venezuela bajo el rubro de seguridad están incluidos tres ítems (www.transparencia.org.ve): administración de justicia (Ministerio del Interior y Justicia) y Ministerio Público, defensa nacional (Ministerio de la Defensa), así como seguridad interna y orden público.

La tabla 3 muestra el presupuesto en este rubro durante 2009 y las proyecciones del presupuesto de 2010.

En este sentido, hay dos indicadores importantes (Transparencia Venezuela, 2010). Primero, pese a que la seguridad ciudadana es considerada como uno de los tres problemas principales, el presupuesto de 2010 reduce los fondos destinados a enfrentar esta problemática. Asimismo, aunque el presupuesto de esta área se reduce en términos generales, el sector defensa nacional continúa recibiendo más fondos que los otros dos sectores. Según el presupuesto nacional, 4,10% se destinará a gastos de defensa nacional, muy por encima de aquellos adjudicados a los otros dos sectores. De acuerdo con esta organización de la sociedad civil, en 2010 el presupuesto uti-

Tabla 3. Presupuesto nacional, rubro de seguridad, 2009 y 2010 (proyecciones)

Año	Administración de justicia y Ministerio Público (dólares)[9]	Defensa Nacional	Seguridad interna y orden público
2009	2.650,10 millones	4.006,80 millones	960,12 millones
2010	2.193,95 millones	3.042,32 millones	404,65 millones

Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Nuestro presupuesto 2010" (www.transparencia.org.ve).

lizado para combatir la inseguridad disminuirá 63,7% con respecto a 2009, y aun cuando el de defensa también se reducirá, será 7,5 veces mayor que el de seguridad.

2.2 INDUSTRIA DE DEFENSA

Adicionalmente, aumentaron los proyectos destinados al desarrollo de una industria militar propia, que fue planteado como un objetivo en el Nuevo mapa estratégico definido en 2004. En este marco, desde que se incrementaron los gastos militares uno de los aspectos fundamentales para aprobar los contratos fue garantizar la transferencia de tecnología y desarrollo de una industria militar nacional. La Compañía Anónima de Industrias Militares (Cavim) se encargaría de ello. El primer anuncio fue el del establecimiento, junto con los rusos, de dos fábricas para producir las municiones para los AK-103 así como, más adelante, fabricar este armamento y otras armas ligeras en el ámbito doméstico.

En el caso del acuerdo con China se incluyó también el proyecto de fabricar en Venezuela satélites con la asesoría de ese país. En 2006, altos funcionarios señalaron (Jácome, 2006b) que se establecerían centros que ofrecerían una plataforma para el servicio de mantenimiento de aviones civiles y militares, no solamente en el ámbito nacional sino también para otros países de la región. Además, a comienzos de 2007 la Asamblea Nacional aprobó el "Memorando de entendimiento de cooperación para la fabricación de aeronaves" entre Irán y Venezuela (Jácome, 2007). Entre sus planes estaba previsto que se fabricarían diez aeronaves no tripuladas tipo Farj 3 en Teherán, y que posteriormente igual número se producirían en Venezuela. A comienzos de 2010 no se tiene conocimiento del grado de cumplimiento de este acuerdo.

3. ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

A partir de 1999 la política exterior de Venezuela y su participación en los esquemas de integración tuvieron modificaciones significativas, que afectaron sus estrategias frente a la cooperación en seguridad y defensa. Dichas modificaciones se fundamentaron en el planteamiento central de la necesidad de adelantar una "segunda independencia" en América Latina y el Caribe. En este marco se concibe que la independencia respecto a las potencias coloniales del siglo XIX y comienzos del XX quedó inacabada, puesto que Estados Unidos se convirtió en el nuevo actor dominante y, por tanto, se plantea que es necesario llevar a cabo un segundo proceso de independencia, para lo cual es primordial la integración de las fuerzas militares de la región.

En función de ello, los cambios que se han producido en Venezuela durante los últimos once años respecto a las doctrinas de seguridad y defensa han tenido repercusiones también sobre las relaciones regionales y hemisféricas. Pese al discurso oficial sobre la necesidad de promover el multilateralismo, en la práctica la estrategia del gobierno venezolano ha llevado a una mayor fragmentación en los esquemas de integración regional y en el ámbito hemisférico. En este sentido, se ha privilegiado el enfrentamiento político-económico por encima de las iniciativas de cooperación que se venían adelantando, principalmente en el marco de la Comunidad Andina de Naciones, del Mercado Común del Sur (Mercosur), posteriormente en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y en la OEA. El establecimiento de su propio esquema de integración, la ahora denominada Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP), se ha constituido en un eje de integración para adelantar un modelo "alternativo" que tiende cada vez más a rivalizar con iniciativas como la Unasur.

En el ámbito específico de la cooperación en defensa y seguridad, el gobierno del presidente Chávez adelantó desde el inicio un conjunto de propuestas alternativas, centradas en su

percepción sobre la principal amenaza para la región: Estados Unidos. En función de ello, durante los últimos once años su discurso antiimperialista ha llevado a la formulación de una serie de iniciativas que giran alrededor de la idea de fomentar organismos de cooperación e integración que excluyan a ese país. En cuanto al sector defensa, se propuso la conformación de la Organización del Tratado del Atlántico Sur, así como otra serie de elementos para la integración militar, llegando a afirmar que era preciso conformar una fuerza armada sudamericana. Esto en contraposición a planteamientos como los de Brasil sobre la necesidad de establecer mecanismos de diálogo político y prevención de conflictos, que se cristalizaron en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), como uno de los primeros organismos de la Unasur.

En enero de 2008, el gobierno venezolano planteó la necesidad de crear una fuerza militar conjunta así como un consejo de defensa de la Alba, lo cual permitiría actuar en forma conjunta ante la hipotética agresión a uno de los miembros de la Alba por parte de Estados Unidos o de uno de sus países aliados (Madero, 2008). Esto se vio reforzado por su orientación hacia el establecimiento de un eje anti Estados Unidos y su acercamiento a países como Irán, China, Rusia, Siria, Libia y Bielorrusia, entre otros, lo cual ha llevado a que Venezuela sea percibida crecientemente como una amenaza a la estabilidad continental, especialmente por parte de Estados Unidos. Un ejemplo de ello es que ese país ha manifestado su preocupación por las numerosas compras de equipos militares y armamento, que considera como "excesivas".

En el contexto multilateral, la OEA se ha convertido en un escenario en el cual se manifiestan las crecientes tensiones que debilitan las posibilidades de cooperación y de contar con estrategias regionales. Otro de los aspectos que lleva a la división entre los países es la forma de enfrentar al narcotráfico y el crimen organizado.

En el contexto sudamericano también han surgido tensiones, y entre las más importantes pueden señalarse aquellas que se han generado en Unasur. El discurso del presidente Chávez de defender con las armas al gobierno de Bolivia durante los conflictos de septiembre de 2008 condujo al descontento entre sectores militares bolivianos, ya que declaró estar dispuesto a enviar efectivos militares para defender al gobierno de Evo Morales, mientras que desde Unasur se buscaba establecer un diálogo entre las partes y diseñar mecanismos que evitaran una escalada de la violencia Las acciones del organismo regional fueron las que llevaron a la normalización de la situación y permitieron la continuidad en el desarrollo del proceso constituyente en ese país.

En 2009 pueden identificarse tres asuntos básicos en cuanto al papel del gobierno venezolano con respecto a la cooperación regional en seguridad y defensa: primero, lo asociado a las actuaciones del CDS, que estuvieron centradas en el acuerdo de cooperación de defensa entre Colombia y Estados Unidos. Segundo, el golpe de Estado y la subsiguiente crisis política en Honduras; y, por último, los aspectos asociados a sus relaciones con Estados Unidos y con actores extrarregionales en la configuración de un eje antiimperialista.

Después de su constitución formal en diciembre de 2008, el 9 y 10 de marzo de 2009 se realizó la primera reunión del CDS, en la que se descartó crear un ejército conjunto así como una especie de Organización del Atlántico Sur, dos propuestas que el gobierno venezolano venía manejando desde hace años. En cambio, el CDS se definió como un espacio de diálogo político y de prevención de conflictos, un órgano consultivo y de concertación en cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa (Vaz/Jácome, 2009). Sin embargo, en esta primera reunión efectuada en Santiago ya afloraron las primeras tensiones, relacionadas con las compras de armas y la falta de transparencia en los gastos militares, lo cual ha llevado a que uno de los asuntos centrales de las posteriores agendas sean las medidas de confianza y seguridad.

Pocos meses después, el "Acuerdo en materia de cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad" entre Colombia y Estados Unidos se convirtió en otro elemento de tensión. En función de ello, el 28 de agosto de 2010 se celebró la cumbre extraordinaria de la Unasur en Bariloche, en cuya resolución final no se incluyó, como proponía el gobierno venezolano, un rechazo al acuerdo militar Colombia-Estados Unidos. Lo que sí se acordó fue que la presencia de fuerzas militares extrarregionales no podía convertirse en una amenaza para la soberanía e integridad de los países y, en este sentido, ambos gobiernos declararon que las acciones estarían circunscritas a la lucha contra el narcotráfico y terrorismo en territorio colombiano.

Sin embargo, Venezuela principalmente, y Bolivia y Ecuador (aunque este último ha moderado su posición en función del proceso de reanudación de relaciones con el vecino), han hecho críticas a este convenio. Desde el gobierno se juzga que la presencia militar estadounidense en bases militares vecinas, fortalece el "cerco" a Venezuela, en el que se incluyen las bases de avanzada que utiliza Estados Unidos en Aruba y Curazao. Se ha sostenido incluso que la lucha antidrogas es sólo una excusa para hacer labores de inteligencia.

Posteriormente, el 15 de septiembre se llevó a cabo una reunión de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa en Quito, cuyo objetivo era diseñar medidas de fomento de la confianza y la seguridad así como profundizar el diálogo por medio del CDS. Los aspectos fundamentales de la agenda fueron: intercambio de información militar; transparencia y gastos de defensa; información y consulta sobre actividades militares en zonas de frontera; consulta y cooperación sobre actividades militares no previstas; y cumplimiento y verificación de acuerdos previos. Se abordó de nuevo el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos. En función del debate, la propuesta principal fue que todos los países mostraran sus acuerdos de cooperación militar, para fomentar así mayores niveles de confianza y transparencia. En Venezuela, el 22 de septiembre la Asamblea Nacional aprobó un nuevo convenio de defensa con Rusia, que incluyó la obligatoriedad del Estado venezolano de mantener sus contenidos como información confidencial y reservada.

Dos meses después, los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Unasur se reunieron nuevamente en Quito, el 26 de noviembre, con dos objetivos principales: buscar avanzar respecto al convenio entre Colombia y Estados Unidos, y disminuir las tensiones entre Colombia y Venezuela, ante varios incidentes fronterizos que incluyeron la masacre de ciudadanos colombianos en el estado Táchira, la acusación de espionaje colombiano, la obstrucción del paso en la frontera así como la interrupción de relaciones comerciales bilaterales decretada por el gobierno venezolano. En este sentido, durante 2009 las relaciones bilaterales estuvieron sujetas a crecientes tensiones. Aun cuando una confrontación tradicional no se prevé, lo que puede esperarse es una tendencia hacia tensiones bilaterales puntuales que generen conflictos.

El 28 de enero de 2010 se reunió la instancia ejecutiva del CDS, en una sesión cuyo asunto central fue el acuerdo Colombia-Estados Unidos. Sus deliberaciones incluyeron, a petición del gobierno de Venezuela, el caso del documento público "Estrategia suramericana, Libro blanco del Comando de Movilidad Aérea de Estados Unidos", que ha sido denunciado como una muestra más de la estrategia estadounidense para derrocar al gobierno venezolano. La primera acusación la formuló el presidente Chávez en la Cumbre de Bariloche, y desde entonces se ha convertido en un centro de controversia en el seno de Unasur. En esta nueva reunión, en Manta, se propuso crear un observatorio para este caso. Más recientemente, ante la ruptura de relaciones entre Colombia y Venezuela en julio de 2010, se convocó a una nueva reunión de cancilleres de la Unasur, que buscarán diseñar una estrategia que permita recomponer esta relación y evitar que el conflicto entre las dos naciones se agrave.

Sin embargo, estas iniciativas sudamericanas no han tenido mucho éxito, ya que continuamente afloran las diferencias que existen en su seno y que están directamente relacionadas con perspectivas distintas sobre cuáles son las principales amenazas a la seguridad regional y, por tanto, sobre cómo afrontarlas. Además, es importante tomar en consideración que el CDS funciona según acuerdos consensuados y que sus decisiones no son vinculantes, por lo que tiene límites en cuanto a sus capacidades reales de decisión, reforzando su carácter de espacio de diálogo (Vaz/Jácome, 2009), lo cual en el marco de creciente fragmentación regional ya de por sí es un avance.

En este sentido, cabe señalar que en la VII Cumbre, del 17 de octubre de 2009, en Cochabamba, se decidió constituir el Comité Permanente de Soberanía y Defensa de la Alba-TCP, como parte del Consejo Político, y se determinó que uno de sus principales objetivos sería definir una "Estrategia de defensa integral popular conjunta" y la constitución de una "Escuela de Dignidad y Soberanía de las Fuerzas Armadas de la Alba-TCP" (www.alianzabolivariana.org)[10]. Esta acción puede interpretarse como el inicio de la conformación de una institucionalidad paralela a la del CDS. Adicionalmente, en este año Venezuela le cedió a Ecuador seis aviones Mirage 50 que había desincorporado de su Fuerza Aérea.

El 9 de febrero de 2010 hubo una reunión extraordinaria del Consejo Político de la Alba, contando con la presencia de los cancilleres de los países miembros, para tratar el problema de Haití. Como resultado se diseñó un plan para colaborar en la reconstrucción del país, especialmente en las áreas de salud y educación, para lo cual se creó un fondo humanitario por medio del Banco de la Alba. Se expresó preocupación por la excesiva presencia militar estadounidense. Ya antes, durante la VIII Cumbre de la Alba-TCP en La Habana, del 13 y 14 de diciembre de 2009, para conmemorar el V aniversario de la Declaración conjunta Cuba-Venezuela que dio inicio a la Alianza, se había establecido la necesidad de que la región estuviese libre de bases militares extranjeras, reiterando la decisión de la VII Cumbre de Cochabamba, en la que se solicitaba que Colombia reconsidera la presencia militar de Estados Unidos en sus bases.

El golpe de Estado en Honduras también generó diferencias y confrontaciones. Mientras se buscaban mecanismos de mediación, el presidente venezolano ofreció su apoyo irrestricto al depuesto presidente Zelaya y brindó apoyo logístico y financiero para buscar su retorno al poder. Inclusive, participó activamente en su fallido intento de entrar nuevamente a Tegucigalpa en julio y fue un avión de la empresa petrolera venezolana Citgo el encargado de transportarlo. Al inicio de la crisis política también declaró la disponibilidad de que militares venezolanos participaran en su restitución, lo cual fue rechazado. De este episodio no solamente salió debilitada la OEA, por su incapacidad de encontrar una solución a la crisis, sino también el presidente venezolano, cuyo liderazgo regional se vio disminuido, especialmente en Centroamérica. Si las finanzas nacionales lo permiten, parece que se verá obligado a asentar su presencia fundamentalmente en los acuerdos preferenciales de PetroCaribe.

En cuanto a las relaciones con Estados Unidos, éstas se han llevado a cabo en el marco de las tensiones tradicionales de los últimos once años. Pese al aparente acercamiento durante la V Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago en abril de 2009, las relaciones políticas continuaron siendo conflictivas, mientras que hubo estabilidad en lo referido a las relaciones comerciales, especialmente en el suministro de petróleo.

Respecto a las relaciones extrarregionales, el presidente Chávez continuó con su estrategia de adelantar el fortalecimiento de un sistema multipolar. En función de ello, uno de los aspectos más importantes fue la gira de septiembre de 2009, que incluyó Argelia, Bielorrusia, España, Irán, Italia, Libia, Rusia, Siria y Turkmenistán. Con todos esos países se establecieron acuerdos de diverso tipo que incluyen el campo energético, el más importante. En una escala en París

declaró a *Le Figaro* que Irán asiste a Venezuela en el desarrollo de un programa nuclear civil que incluye la construcción de una villa nuclear (*El Nacional*, 11-9-09).

4. TENDENCIAS

En función de este marco, pueden puntualizarse algunas posibles tendencias para 2010, que incluirían:

- La profundización por parte del gobierno de una concepción restringida-autoritaria de la seguridad, fundamentada en respuestas estatistas y militares, frente a una perspectiva democrática que busca la incorporación de actores no-estatales y el predominio de los civiles en la toma de decisiones.
- Que la distinción entre las áreas de seguridad y defensa se haga cada vez más difusa.
- Mayor incorporación de los militares en la conformación de la actual elite política y económica del país.
- Tensiones internas dentro de la Fanb, entre el sector que acepta la perspectiva político-partidista y los que mantienen una visión profesional e institucional de la fuerza armada.
- Debates en torno a las relaciones cívico-militares, especialmente en función de la creciente militarización de la sociedad.
- Creciente descontento de la ciudadanía por la falta de efectividad para confrontar los problemas de inseguridad pública y aumento del narcotráfico.
- Profundización del proceso de desintegración regional, especialmente en lo que respecta a defensa y seguridad.

REFERENCIAS

Bromley, Mark e Iñigo Guevara (2009). "Arms and modernization in Latin America". En Tan Andrew (ed.), *The Global Arms Trade*, Routledge, London/New York.

COPPAN (2010). "Gastos militares en América Latina". www.analiticainternacional.org

El Nacional. "Advierten de violación a medidas de la ONU", Caracas, 11 de septiembre de 2009, p. 12.

El Universal. "Capacitan a vecinos en inteligencia social", Caracas, 10 de julio de 2009, pp. 1-4.

El Universal. "Venezuela destaca como comprador de armas rusas", Caracas, 2 de febrero de 2009.

El Universal. "Venezuela y Rusia firman acuerdo de cooperación militar", Caracas, 28 de julio de 2009, pp. 1-4.

Espinoza, María (2010). "Seleccionados 261 guardias para la Policía Nacional", *El Universal*, Caracas, 11 de marzo, pp. 1-7.

———. (2009a). "En julio elevan a oficiales técnicos al primer grupo de suboficiales", *El Universal*, Caracas, 16 de mayo, pp. 1-2.

———. (2009b). "Sistema antiaéreo contará con uno de los misiles más efectivos", *El Universal*, Caracas, 15 de septiembre, pp. 1-4.

Gil, Gustavo (2009). "Chávez consolida su nueva doctrina militar en la Fanb", *El Nacional*, Caracas, 6 de marzo, p. 2. Nación.

González, David (2009). "Las armas de la discordia", *El Nacional*, Caracas, 4 de octubre, pp. 1-2. Siete Días.

Jácome, Francine (2007). "Venezuela: socialismo del siglo XXI y Fuerza Armada Nacional". *Policy Paper*. 21. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, FES. www.seguridadregional-fes.org

———. (2006a). *Venezuela frente al contexto andino y hemisférico. ¿Cambios en la doctrina de seguridad? (1999-2005)*, Ildis, Caracas. www.ildis.org.ve

———. (2006b). "Venezuela 2006: avances en su doctrina de seguridad y sus impactos regionales". *Policy Paper*. 15. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, FES. www.seguridadregional-fes.org

Lugo-Galicia, Hernán (2010) "El Parlamento propone crear milicias marinas", *El Nacional*, Caracas, 1 de marzo, p. 2. Nación.

———. (2009). "Crearán grupos de campesinos armados", *El Nacional*, Caracas, 19 de octubre, 4. Nación.

Madero, Elinor (2008). "Chávez plantea creación de fuerza militar conjunta del Alba", *El Nacional*, Caracas, 28 de enero, p. 2. Nación.

Mayorca, Javier (2010). "Compra 54 aeronaves para combatir a narcos", *El Nacional*, Caracas, 11 de marzo, p. 8. Ciudadanos.

———. (2009a). "La Policía Nacional nacerá con el germen de la politización", *El Nacional*, Caracas, 6 de diciembre, p. Ciudadanos 10.

———. (2009b). "Reentrenamiento no garantiza un Policía Nacional honesta", *El Nacional*, Caracas, 20 de diciembre, p. 8. Ciudadanos.

Rivera, Adriana y Katiuska Hernández (2010). "Chávez: 'A Henri Falcón no le queda mucho tiempo en el cargo'", *El Nacional*, Caracas, 14 de marzo, p. 5. Nación.

Stockholm International Peace Research Institute (2009). *Sipri Military Expenditure Database* (www.sipri.org).

Sucre, Ricardo (2009). "Socialismo militar en cámara lenta". *Poder 360°*, febrero, www.poder360.com

Tejero, Suhelis (2010). "Instan a usar tiempo libre para integrarse a milicias", *El Universal*, Caracas, 19 de febrero, pp. 1-9.

Theis, Reyes (2009). "En Venezuela ocurrieron durante 2008 más de 14 mil homicidios", *El Universal*, Caracas, 31 de enero, pp. 1-4.

Transparencia Venezuela (2010). "Nuestro presupuesto 2010", Caracas. www.transparencia.org.ve

Valles, Juan (coronel) (2009). "Estructura orgánica del sector defensa, presentación del Ministerio del Poder Popular para la Defensa". www.mindefensa.gob.ve

Vaz, Alcides y Francine Jácome (2009). "El Consejo de Defensa Suramericano. Retos para la cooperación en seguridad y defensa en Suramérica". *Policy Paper.* 26. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, FES. www.seguridadregional-fes.org

Documentos oficiales

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial Extraordinaria.* 5.453, Caracas, 24 de marzo de 2000 (www.defensoria.gob.ve).

Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana 2008. Decreto 6.239. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 31 de julio de 2008.

Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional. *Gaceta Oficial.* 38.280, 26 de septiembre de 2005.

Ley Orgánica de los Concejos Comunales. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. 39.335, 28 de diciembre de 2009.

Portales

www.alainzabolivariana.org	Alianza Bolivariana para Nuestros Pueblos de las Américas
www.cicpc.gov.ve	Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas
www.consejopolicia.gob.ve	Consejo General de Policía
www.mindefensa.gov.ve	Ministerio del Poder Popular para la Defensa
www.mij.gob.ve	Ministerio del Poder Popular para Interior y Justicia
www.policianacional.gob.ve	Policía Nacional
www.unes.edu.ve	Universidad Nacional Experimental de la Seguridad

Notas

1 Se entiende defensa como disuasión y respuesta armada frente a agresiones desde el exterior; es la protección de la nación cuya responsabilidad está en manos de las fuerzas armadas. En cuanto a seguridad, existen muchas definiciones y percepciones, pero en términos generales se trata de protegerse frente a amenazas que pueden venir del interior o del exterior, ante las cuales se utilizan una variedad de métodos, que en la distinción clara entre ambos campos deben estar en manos de los civiles. Por tanto, especialmente a raíz de las dictaduras militares en el Cono Sur en décadas pasadas, ha existido una tendencia a buscar una clara delimitación entre las dos y a buscar el mando de los civiles sobre ambas.

2 La misión de la Guardia Territorial se definió en la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional de 2005 como "la preparación y mantenimiento del pueblo organizado para operaciones de resistencia local, ante cualquier agresión interna y/o externa, así como la participación en misiones especiales de defensa y desarrollo integral de la Nación".

3 Organizaciones comunitarias de base que se promueven desde el gobierno central.

4 Comités de trabajadores que están afiliados al Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y que se unen a la lucha contra amenazas a la revolución.

5 Inclusive en la Asamblea Nacional espera por su segunda discusión la ley de cooperación internacional que limitaría el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a fondos extranjeros y que llevaría a que sea el poder ejecutivo el que controle y decida su adjudicación.

6 *Región Occidental*: Falcón, Lara, Trujillo, Mérida, Táchira y Zulia. *Región Central*: Vargas, Gran Caracas, Miranda, Aragua, Carabobo y Yaracuy. *Región los Llanos*: Apure, Portuguesa, Barinas, Cojedes y Guárico. *Región Oriental*: Delta Amacuro, Monagas,

Sucre y Nueva Esparta. *Región Guayana*: Bolívar y Amazonas.

7 Según el artículo 50: "son unidades conformadas por ciudadanos que laboran en instituciones públicas y/o privadas, que de manera voluntaria son registrados, organizados y adiestrados por el Comando General de la Milicia Bolivariana, con el fin de coadyuvar con la Fanb en la defensa de la nación".

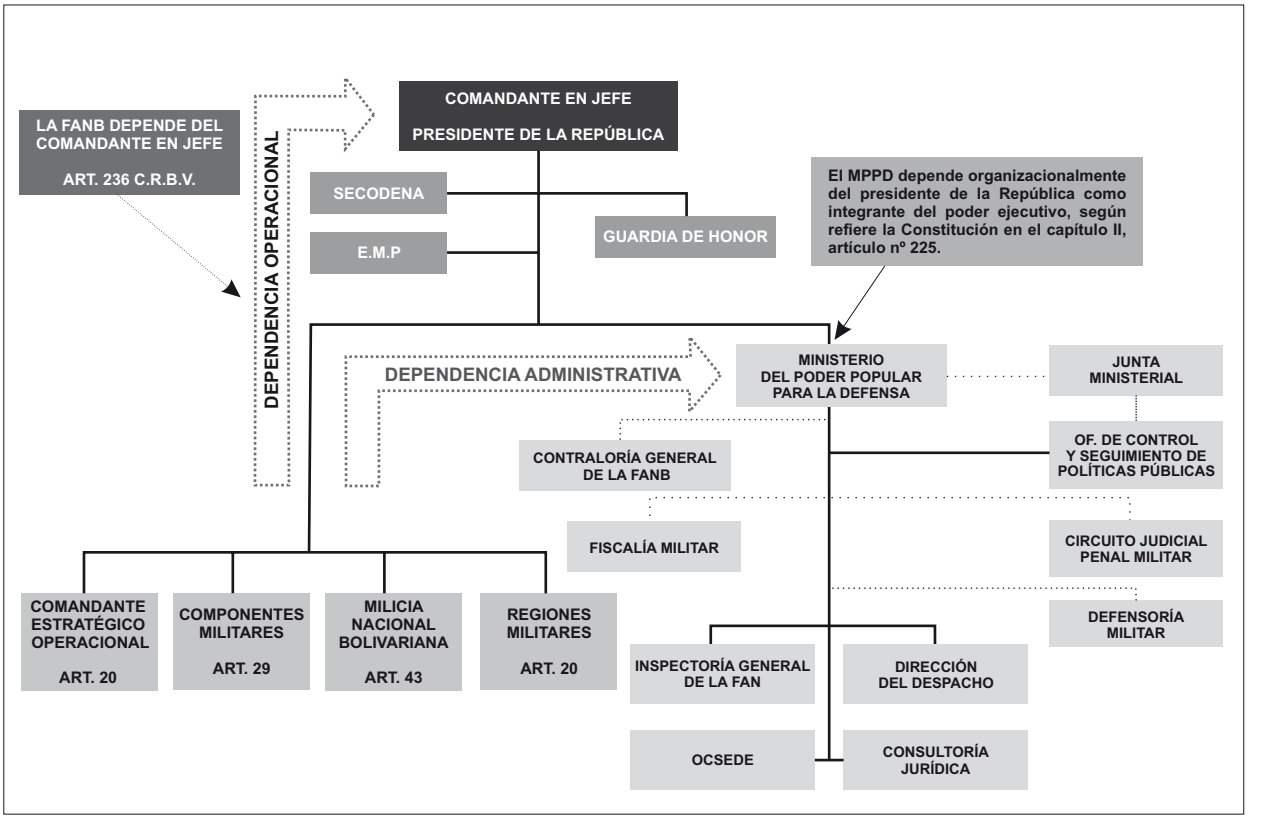
8 No existe una fuente oficial que brinde información sobre estas adquisiciones. Por tanto, se elabora este cuadro de acuerdo con distintas fuentes, con ausencia de información en cuanto a algunos ítems, y se señala que probablemente existen imprecisiones. Igualmente, debe advertirse que se incluyen adquisiciones que han sido anunciadas pero que no necesariamente han sido efectuadas o entregadas.

9 En 2009 el tipo de cambio era de bolívares fuertes 2,15 por dólar y el presupuesto de 2010 fue calculado a esa tasa de cambio, pese a que en enero de 2010 se devaluó a 2,6 para artículos de primera necesidad y 4,3 para productos con divisas preferenciales.

10 Antigua y Barbuda, Dominica y San Vicente y las Granadinas expresaron su reserva, ya que pertenecen al Sistema de de Seguridad Regional (RSS, por su nombre en inglés) de las islas del Caribe Oriental.

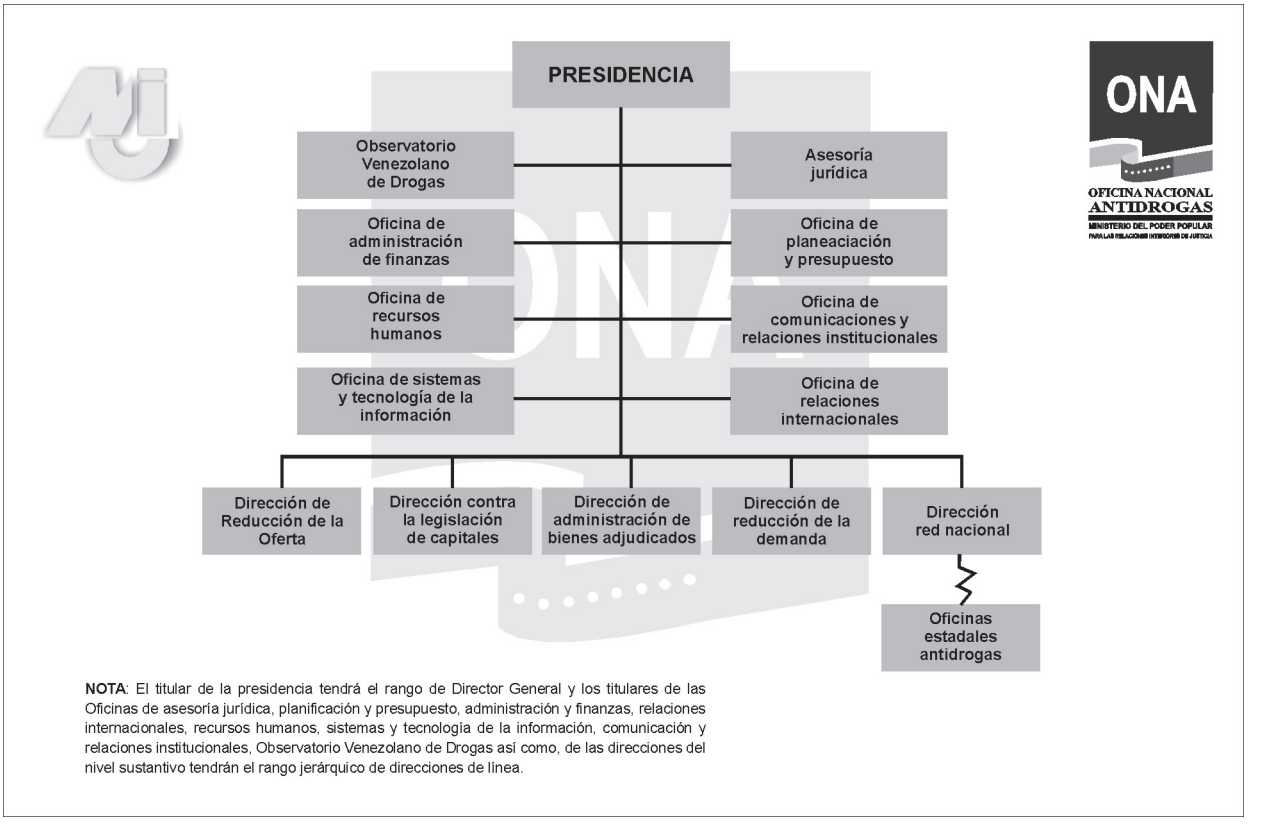
Anexo 1

Estructura organizativa de la Fanb y su relación administrativa con el Ministerio del Poder Popular de la Defensa



Anexo 2

Organigrama estructural de la Oficina Nacional Antidrogas



NOTA: El titular de la presidencia tendrá el rango de Director General y los titulares de las Oficinas de asesoría jurídica, planificación y presupuesto, administración y finanzas, relaciones internacionales, recursos humanos, sistemas y tecnología de la información, comunicación y relaciones institucionales, Observatorio Venezolano de Drogas así como, de las direcciones del nivel sustantivo tendrán el rango jerárquico de direcciones de línea.

Parte III

Tendencias del crimen organizado en América Latina

Tendencias del crimen organizado en América Latina y el Caribe

Marcelo Fabián Sain

> El "poder disgregativo" utilizado, entre otros, por el crimen organizado, se manifiesta en una capacidad relativamente difusa pero efectiva de erosionar y derrumbar las instituciones sociales, económicas y políticas establecidas, mediante un conjunto de acciones desafiantes y violentas que ponen en evidencia las deficiencias e injusticias del Estado de derecho. Así, a través del poder ejercido por el crimen organizado se agudizan, superponen y retroalimentan múltiples expresiones de disconformidad y rechazo al régimen imperante, sin una ideología aparentemente precisa ni un proyecto hegemónico claro. La criminalidad organizada no pretende un cambio del sistema, sino su adaptación a los requerimientos de una clase plebeya en ascenso.
>
> Tokatlian, 2000: 34.

1. Los desafíos de la criminalidad organizada a la gobernabilidad democrática

Durante la primera década del siglo XXI, la economía de América Latina tuvo un crecimiento inusitado a partir, básicamente, del desarrollo de ciertos enclaves productivos, comerciales y de servicios. Algunos de ellos han sido los dedicados a la producción, comercialización y consumo de drogas prohibidas, de armas, de autopartes de vehículos robados o de mercancías en tránsito, así como a la provisión y uso de servicios sexuales o de mano de obra laboral explotada. En la región, el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas, el robo de vehículos y de mercancías, el contrabando, la trata de personas con fines de explotación sexual, laboral o de cualquier otra índole, constituyen actividades criminales que configuran negocios económicos de amplísima expansión y rentabilidad. Los grupos y redes delictivas dedicados a estas labores se han diversificado y han adquirido ribetes de alta complejidad y dinamismo. En todos los países de la región pocas actividades económicas han crecido y se han desarrollado tanto como aquellas llevadas a cabo por el crimen organizado[1].

Buena parte del fabuloso desarrollo de la criminalidad organizada en América Latina estuvo determinada por la conformación –dentro y fuera de la región– de grandes mercados ilegales en los que se comercializan bienes y servicios como drogas, mercancías, vehículos, autopartes, sexo, armas, medicamentos o personas. Parte considerable de la población de todos los países latinoamericanos, sin excepción, consume este conjunto de bienes y servicios y acepta manifiestamente su provisión mediante dispositivos y circuitos ilegales. La demanda social de bienes y servicios, lícitos o ilícitos, provistos u obtenidos en mercados ilegales ha determinado su expansión y, con ello, ha alentado el desarrollo de las empresas criminales dedicadas a conformar y regular dichos mercados.

En este contexto, en América Latina, al igual que en otros lares del mundo globalizado, los negocios ilícitos y la configuración de mercados ilegales han supuesto el incremento significativo de la importancia de los dispositivos del tráfico ilegal de los bienes y servicios lícitos e ilícitos cuya producción, transporte, distribución y comercialización constituyen las actividades principales de la criminalidad organizada. De este modo, la centralidad del tráfico ilegal en el negocio de la criminalidad de alta rentabilidad económica ha convertido en actores estratégicos del mismo a los grupos de traficantes dedicados al tránsito, intermediación, distribución y colocación de los bienes y servicios comercializados en los mercados ilegales. Este conjunto de labores ha tenido un enorme desarrollo en la región, en los planos internacional, subregional y local. La importancia adquirida por los grupos de narcotraficantes mexicanos en el negocio mundial de las drogas ilegales deriva del control casi monopólico que tienen del tráfico y distribución de algunas de esas sustancias –cocaína y drogas sintéticas, en particular– hacia y en las plazas más grandes de consumo del mundo, las principales ciudades de Estados Unidos[2].

Otras modalidades de criminalidad organizada en la región no se estructuran en torno de la conformación de mercados ilegales de bienes y servicios, sino de actividades violentas pero muy rentables, como el secuestro de personas o el desarrollo de diferentes manifestaciones de extorsión y sicariato, dando forma a organizaciones delictivas complejas, especializadas en este tipo de actos criminales.

Ahora bien, uno de los principales rasgos de la expansión de la criminalidad organizada en América Latina es que gran parte de los negocios delictivos implicados están muy imbricados con ciertos sectores destacados de las estructuras económicas y políticas de los países. Como lo destaca Naím, estos negocios "jamás habrían alcanzado su estado actual sin la complicidad activa de los gobiernos, o sin una sólida infraestructura comercial que incluye empresas que a menudo son legales, grandes y visibles" (Naím, 2006: 272). Además, muchos de estos negocios ilegales se han expandido como consecuencia de la interacción –formal o informal– con las instituciones estatales de control y fiscalización, así como con actores y actividades económicas y financieras legales. Al amparo de la ignorancia o la complicidad de los gobiernos y de los grupos empresariales, numerosas organizaciones delictivas muy complejas desarrollan labores insertas en la vida económica y político-institucional de los países e incluso controlan algunos aspectos importantes de la misma, adquiriendo una incidencia y relevancia económica, financiera y política inusitada y, en ciertos casos, imposible de desarticular sin producir un daño notable a ciertos circuitos productivos o financieros lícitos.

En todo esto ha sido determinante el alto nivel de corrupción existente en los sectores público y privado de América Latina, tanto en los órganos de control y fiscalización económica, fiscal y financiera, y en las instituciones de seguridad y judiciales dedicadas a identificar, conjurar y reprimir la criminalidad, como en los sectores empresariales, los bancos y las entidades financieras del sector privado[3]. Frente a estos actores, el soborno por parte de los grupos criminales organizados se ha generalizado como una forma eficiente de inserción, influencia y dominio sobre parte de la economía legal

así como sobre los órganos estatales y el sistema político, lo cual constituye una condición fundamental para el desarrollo de la criminalidad organizada en la región. Sólo cuando ello no ha sido posible, la actividad criminal se orientó a deteriorar o a destruir a dichas instancias mediante la coacción o las acciones violentas.

Todo esto da cuenta de que, en verdad, la expansión de las diferentes modalidades de la criminalidad organizada significa un embate considerable a la gobernabilidad democrática de la región, ya que, entre otras secuelas, el "poder disgregativo" de esos negocios coarta y hasta destruye la capacidad reguladora de los Estados, mina las capacidades de dirigencia de los gobiernos y afecta el desarrollo de las economías locales. Todo ello plantea nuevos interrogantes y desafíos para la región en materia de seguridad pública. La complejidad de la problemática de la criminalidad organizada impone la necesidad de desarrollar algunas notas conceptuales acerca del fenómeno y dar cuenta de la diversidad del mismo en la región. Vayamos a ello.

2. ¿Qué es el crimen organizado?

La criminalidad organizada constituye un negocio económico protagonizado por grupos delictivos de varias personas que se organizan y funcionan en forma estructurada durante cierto tiempo, actuando concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves, para "obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material"[4].

Lo que la diferencia de la criminalidad común llevada a cabo por delincuentes ocasionales o no profesionales es, justamente, la estructuración de un grupo o banda delictiva que cuenta con cierto desarrollo operativo y logístico, y con permanencia temporal, cuyas actividades ilícitas buscan generar algún tipo de provecho o rendimiento económico o material.

En general, la actividad de estas asociaciones criminales supone un despliegue territorial amplio –cuyo alcance puede ser internacional, nacional o subregional– y un grado significativo de complejidad organizativa, compartimentación funcional, profesionalización y coordinación operativa entre los diferentes grupos y subgrupos que componen la organización, todo lo cual le otorga una especificidad sociocriminal relativa. Esto ocurre particularmente en los casos que implican la conformación de mercados ilegales –de estupefacientes, de autos robados, de personas, etc.–, ya que la estructuración de dicho mercado tiene como condición de funcionamiento la formación de redes clandestinas encargadas de la producción, el tráfico, el almacenamiento, la distribución y la comercialización de los productos o mercancías en cuestión o de algunas de las etapas del negocio. Los actores involucrados en estas redes articulan sus actividades en la ilegalidad intentando desarrollar el negocio mediante la evasión, la influencia o el control de las acciones de las agencias de seguridad del Estado[5].

Tal como lo destacan Becucci y Massari, los grupos criminales estructurados según "una organización jerárquica, dotada de un núcleo central de comando, de una división interna de roles y que persiste en el tiempo", constituyen una "forma tradicional de asociacionismo criminal" poco habitual en las modalidades actuales de organización delictiva compleja. En la actualidad existe una diversidad enorme de grupos criminales que poseen una estructura "fluida o de tipo muy estructurado, de dimensión menor o mayor, con carácter informal o formal", aunque prevalecen los grupos organizados sobre la base de "redes" que constituyen un "tipo específico de relaciones discretas que liga a un conjunto de individuos, objetos o eventos que pueden ser definidos como «actores o nudos» de la red", es decir, "una serie de nudos interconectados" de carácter dinámico y de baja vulnerabilidad derivada de su "estructura segmentada y policéfala" así como de su extrema "flexibilidad organizativa" (Becucci y Massari, 2003: 78-82).

Asimismo, la criminalidad organizada, en tanto actividad orientada a obtener un beneficio

económico o material, procura controlar siempre, directa o indirectamente, sectores clave de las actividades económicas y del sistema político gubernamental del ámbito en el que actúa, particularmente las agencias responsables de la prevención, el control y la represión del delito, y lo hace mediante prácticas ilegales como el soborno y la corrupción pública y privada (véase Virgolini, 2004: capítulos 5 y 6). Sólo hace uso de la intimidación, la extorsión o la violencia cuando la actividad de otras organizaciones delictivas o del gobierno o de alguna de sus agencias pone en riesgo las actividades del grupo, a expensas de que ello le otorgue visibilidad pública a sus negocios ilegales. Es por esto que la criminalidad organizada tiende a generar una situación de estabilidad político-social y económica en su ámbito de actuación (Castle, 1997).

En general, el desarrollo y la expansión de la criminalidad organizada atraviesa por diferentes fases, determinadas por la ampliación o diversificación de las actividades ilegales, la reconfiguración de las estructuras de los grupos que las llevan a cabo y las relaciones con grupos de aliados o competidores, así como con los organismos estatales y la sociedad en cuyo contexto actúan. Peter Lupsha, sobre la base de un trabajo de Edwin Stier y Peter Richards, señala que, en sus comienzos, los grupos criminales pasan por una "etapa predatoria", signada por la búsqueda del dominio exclusivo sobre un área particular que resulta fundamental para el desarrollo de sus actividades o para la expansión de las mismas, garantizando y afianzando su control mediante el uso de la fuerza o la violencia "defensiva" con el fin de "mantener el dominio sobre un territorio, para eliminar enemigos o para crear un monopolio sobre el uso ilícito de la fuerza", persiguiendo siempre obtener "recompensa y satisfacción inmediatos" más que "planes u objetivos a largo plazo". En esta fase, el grupo criminal sólo puede mantener una relación de subordinación frente a los actores políticos y económicos, brindándoles fondos o sirviendo para eliminar o extorsionar a grupos disidentes, adversarios, competidores o enemigos de éstos; en ese sentido, "la pandilla criminal es sirviente de los sectores políticos y económicos y puede ser fácilmente disciplinada por éstos o sus agencias de ley y orden".

Posteriormente, los grupos criminales que consiguieron consolidarse en un ámbito determinado y ampliar sus actividades y negocios, comienzan a establecer relaciones de paridad con aquellos actores políticos y económicos, mediante la combinación de dos factores. Por un lado, una creciente destreza de intermediación económica dirigida a satisfacer la demanda de bienes y servicios ilícitos existente en el ámbito social de actuación, y, por otro, una amplia capacidad corruptiva sobre dichos actores, mediante acciones sistemáticas de soborno y de inversión en actividades económicas lícitas y en el financiamiento de la política. Se trata de una "etapa parasitaria" en la que el grupo criminal desarrolla "una interacción corruptiva con los sectores del poder". De este modo, "la corrupción política que acompaña la provisión de mercancías y servicios ilícitos proporciona el pegamento necesario para unir los sectores legítimos de la comunidad y las organizaciones criminales del bajo mundo", permitiendo que éstas adquieran influencia significativa sobre la economía, la política y la institucionalidad locales, y quebrando la posición de subordinación que mantenían con los actores económicos y políticos y, en particular, con la policía y la justicia.

Finalmente, la consolidación del grupo criminal y, en especial, el incremento significativo de su capacidad económica, política e institucional, le permite establecer una relación de "mutualidad" con –y hasta de subordinación de– los sectores económicos y políticos, en un contexto signado por el control de las estructuras gubernamentales y, en particular, de las instituciones policiales y judiciales del Estado. "El anfitrión, los sectores políticos y económicos legítimos, se vuelve ahora dependiente del parásito, los monopolios y las redes del crimen organizado, para sostenerse a sí mismo", dando lugar así a una "etapa simbiótica". En esta fase la penetración del crimen organizado en

las estructuras sociales, económicas, políticas y gubernamentales es dominante y "los medios tradicionales del Estado para hacer cumplir la ley ya no funcionan, pues el crimen organizado se ha vuelto parte del Estado; un Estado dentro del estado" (Lupsha, 1997: 27-29).

Por su parte, en el marco del acelerado proceso de globalización, durante los últimos años las expresiones más desarrolladas de la criminalidad organizada han adquirido una impronta transnacional, porque sus actividades delictivas se desarrollan en más de un Estado o, si se desarrollan en uno solo, su planeación o dirección tienen lugar en otro, sus efectos tienen impactos sustanciales en otros o el grupo que las desarrolla opera también en otros (Unodc, 2004; véase, Becucci y Massari, 2003).

Ahora bien, no toda manifestación del crimen organizado tiene carácter transnacional. Esto es particularmente evidente en América Latina, en donde sólo algunos de los negocios delictivos suponen el desarrollo de actividades que atraviesan fronteras y cruzan regiones y continentes, llevadas a cabo por redes que tienen una capacidad de despliegue y profesionalización de gran envergadura organizativa o territorial. Por el contrario, numerosísimas organizaciones criminales desarrollan actividades delictivas complejas pero que son de carácter local, aun si pueden mantener interacciones fluidas con redes y organizaciones de mayor alcance y hasta de proyección transnacional.

Otro aspecto importante de este fenómeno está dado por el destino y tratamiento de las ganancias económicas obtenidas de la actividad delictiva. Cuando la envergadura del negocio es grande y la rentabilidad supera significativamente las necesidades de financiamiento de la organización –sus operaciones, estructura logística e inversiones directas de corto alcance o indirectas en otros rubros criminales–, por lo general se recurre al lavado de dinero[6]. Esos fondos deben ser blanqueados o lavados para ocultar su origen ilícito y posteriormente deben reciclarse, legitimarse e integrarse a la economía formal, para lo cual se utilizan las economías de gran escala y los sistemas financieros, productivos, de servicios y comerciales altamente globalizados y desregulados. Con ello se procura encubrir todo tipo de pistas acerca de los delitos procedentes, neutralizar las actividades administrativas y judiciales tendientes a investigarlos y reprimirlos, y financiar indirectamente el conjunto de actividades criminales u otras no vinculadas con ellas. De este modo, cualesquiera que sean los métodos o mecanismos utilizados para el blanqueo del dinero, éste constituye un proceso dinámico que supone distanciar los fondos ilícitamente producidos de las actividades delictivas que los generaron, eliminar todo tipo de rastro de ellas y devolverlos a los autores de aquellos delitos luego de haber ocultado su origen[7].

Ahora bien, dada la tendencia latinoamericana proclive –bajo el influjo estadounidense– a asimilar la criminalidad organizada al terrorismo, sin distinciones ni matices que los diferencien, es importante destacar que se trata de fenómenos sustancialmente diferentes. Aunque a veces algunas organizaciones criminales hagan uso de acciones terroristas o ciertas organizaciones terroristas financien parte de sus actividades con las ganancias de negocios delictivos complejos, la criminalidad organizada y el terrorismo constituyen fenómenos diferentes.

Tal como señala Fernando Reinares, el terrorismo configura una modalidad específica de "acción política violenta" (Reinares, 1998: 16) que implica el uso o la amenaza del uso de la violencia para infundir miedo, causando la muerte o lesiones graves a una persona o grupo de personas que no participan directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, o produciendo daños materiales en cosas o bienes. Todo esto con el propósito, derivado de la naturaleza de las acciones o del contexto en el que se cometieron, de intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto determinado o a abstenerse de hacerlo. Las actividades terroristas tienen un componente físico

esencial dado por las lesiones o daños tangibles producidos sobre personas y cosas, y un impacto psíquico concomitante, que en general resulta extraordinario, tanto en el plano individual como en el social. Así pues, el terrorismo procura "suscitar reacciones emocionales tales como ansiedad, incertidumbre o amedrentamiento entre quienes forman parte de un determinado agregado de la población, de manera que resulte factible condicionar sus actitudes y dirigir sus comportamientos en una dirección determinada" (Reinares, 1998).

En consecuencia, a diferencia de la criminalidad organizada, que configura una actividad de carácter esencialmente económico, el terrorismo constituye una actividad fundamentalmente política y violenta.

3. La diversidad del crimen organizado en América Latina[8]

En América Latina existe una propensión extendida a sostener una mirada homogénea acerca del crimen organizado en la región, pese a que éste constituye una problemática compleja y multifacética con diversas manifestaciones, tipos de actividad, niveles de envergadura y factores determinantes en cada uno de sus países y subregiones. En general, esa impronta homogeneizante ha tendido a interpretar el crimen organizado como un fenómeno unívoco y semejante, tanto en Colombia como en Chile, en México como en Uruguay, en Brasil como en República Dominicana, en Panamá como en Argentina o en El Salvador como en Bolivia, diluyendo así la especificidad que caracteriza el fenómeno en cada país.

Esta visión es el resultado de dos hechos. Primero, en nuestros países generalmente las autoridades gubernamentales responsables de la seguridad pública no son las encargadas de formular las políticas de seguridad y, en ese marco, de conceptualizar la dimensión y particularidades de las problemáticas criminales desarrolladas en sus jurisdicciones y de establecer las prioridades y modalidades de intervención sobre ellas. Estas labores de gobierno son delegadas sistemáticamente en las cúpulas militares y policiales que tienden a *securitizar* la criminalidad organizada tomando como marco de referencia sus manifestaciones más significativas. Esta exageración busca justificar el reclamo de mayores recursos financieros, humanos y operacionales, regulaciones normativas o procedimentales con mayor grado de discrecionalidad, controles más relajados y facultades más amplias. Ello ocurre, inclusive, en aquellos países en los que esta problemática es significativamente más reducida y menos lesiva que en otros en los que los negocios criminales organizados dominan parte de la vida política, social y económica del Estado. De este modo, la agenda de seguridad de muchos países latinoamericanos está determinada por este trazo exacerbado y, a veces, desorbitado y fatalista.

Segundo, la mayor parte de las dirigencias políticas, autoridades militares y policiales y medios de comunicación masiva de la región acepta acríticamente y asume como propias las visiones que sobre estos problemas formulan los países centrales, en particular Estados Unidos. Durante los últimos años, este país ha formulado un tratamiento que considera a la criminalidad organizada –en particular, el narcotráfico– y al terrorismo como un mismo fenómeno o como cuestiones análogas, cuya envergadura y naturaleza son similares en toda América Latina. En dicho enfoque se diluyen las diferencias existentes entre estos negocios ilegales y se pierden de vista las disparidades significativas en las manifestaciones que tienen estas problemáticas en los diversos escenarios subregionales y domésticos. Ello deriva del vínculo directo establecido por Estados Unidos entre terrorismo y narcotráfico, a los que considera como facetas de un mismo problema de seguridad.

Ahora bien, a contrapunto con estos abordajes homogeneizantes, en América Latina la criminalidad organizada es un fenómeno complejo, diversificado y multifacético. El narco-

tráfico[9] se destaca como la manifestación más desarrollada del crimen organizado en la región[10]. La trata de personas para la explotación de la prostitución ajena o la explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o la servidumbre o la extracción de órganos, ha tenido una expansión significativa durante las últimas décadas, y actualmente constituye otra de las modalidades más extendidas del crimen organizado en Latinoamérica[11]. Otro tanto acontece con el tráfico ilícito de armas de fuego, así como con otras manifestaciones nacionales de la delincuencia compleja que se repiten en casi todos los países de la región, tales como el secuestro y la extorsión, los robos calificados de mercancías en tránsito o de vehículos, el abigeato a gran escala y otros.

La mayor parte de estas actividades del crimen organizado se ha desarrollado al amparo del principal negocio ilegal de la región: el narcotráfico. En gran medida, éste ha impulsado un conjunto de delitos asociados, como el tráfico de armas, el lavado de dinero y el comercio ilegal de precursores químicos. Pero también ha sido decisivo para la expansión de las otras actividades relacionadas con estos negocios. Los vínculos entre esas manifestaciones específicas y el narcotráfico son directos o indirectos, y su desarrollo reciente parece relacionarse con la transformación del negocio del narcotráfico (Serrano y Toro, 2005). Asimismo, el debilitamiento de los Estados y las deficiencias de los gobiernos han favorecido la expansión de este conjunto de actividades criminales (Ibidem).

Sin embargo, el alcance y la estructuración de cada una de estas manifestaciones del crimen organizado, así como la incidencia que tienen en la vida social, política, económica y cultural de la región son muy diversos en cada país y subregión. El desarrollo de las actividades y grupos del crimen organizado en Colombia, México o algunos países de Centroamérica ha llegado a niveles inusitados, alcanzando la fase simbiótica descrita por Lupsha. Como contracara de ello, la criminalidad organizada constituye un fenómeno mucho menor en los países del Cono Sur –Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay–, al tiempo que Brasil está en un plano intermedio entre unos y otros, aunque allí el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico ilícito de armas y las otras actividades referidas adquieren características parecidas a las observadas en aquellos países de alta criminalidad organizada.

En este contexto, es importante analizar el fenómeno de la criminalidad organizada en América Latina destacando las regularidades en las condiciones estructurales que favorecen estos negocios, así como las respuestas estatales a los desafíos que ellos imponen a sus sociedades, con la intención de identificar las diferencias y similitudes entre grupos de países al respecto.

4. Las condiciones estructurales de la criminalidad organizada en América Latina

Una lectura general del desarrollo social e institucional de América Latina en los últimos treinta años nos permite apreciar la dimensión significativa que han adquirido ciertas actividades del crimen organizado, entre las que descuella el narcotráfico.

No obstante, sólo en países como México, Colombia y, en menor medida, Brasil, la criminalidad organizada y particularmente aquella vinculada al narcotráfico ha alcanzado gran trascendencia política, económica y social. En estos casos, más allá de las diferencias nacionales y subregionales, la expansión y el desarrollo de la empresa criminal organizada ha sido favorecida por un conjunto de condiciones estructurales convergentes que la convirtieron en un negocio económico de gran magnitud y en un serio problema político e institucional. Vale la pena repasar esas condiciones rápidamente.

En primer lugar, en estos países ha existido un altísimo nivel de informalidad y marginalidad económica y financiera, en gran medida estructurada por el sistema económico y bancario formal. Gran parte de la producción y del

comercio de bienes y servicios, así como las finanzas de estos países, se desenvuelven en la denominada "economía negra", esto es, al margen de las regulaciones y controles del Estado. Por cierto, la mayor parte de esa economía no se ha conformado históricamente para servir a las empresas criminales sino, más bien, para hacer posible la evasión del pago de impuestos mediante el ocultamiento al fisco de gran parte de las actividades económicas reales. Sin embargo, los mecanismos y procedimientos necesarios para enmascarar y hacer uso de los fondos evadidos son los mismos que se pueden utilizar –y que se utilizan– como dispositivos para el lavado de dinero proveniente de los negocios criminales de alta rentabilidad. En consecuencia, ello ha hecho posible el establecimiento de negocios empresariales favorables o funcionales a la criminalidad organizada, sin sospechas y permitiendo el lavado de dinero o la utilización directa de fondos provenientes del crimen para financiar el propio delito.

De este modo, la debilidad fiscal y la fragilidad de los mecanismos de regulación y control estatal de las finanzas y de la economía real de estos países, ya sea por omisión o por complicidad, así como la inviabilidad e ineficacia de los parámetros y procedimientos recomendados por los organismos internacionales para prevenir y reprimir el lavado de dinero, han permitido que gran parte de estas economías sean utilizadas e incluso controladas por el crimen organizado.

Segundo, las sociedades de estos países, como la mayoría de las sociedades latinoamericanas, están atravesadas por prácticas ilegales extendidas y por una fuerte legitimación social de las mismas. Estas prácticas, ya sean culturales, políticas o económicas, han supuesto la reproducción cotidiana y generalizada de un amplio espectro de comportamientos transgresores y violatorios de la legalidad vigente, tales como la ocupación irregular del espacio público, el incumplimiento habitual y consciente de reglas sociales básicas de convivencia y normas legales ampliamente conocidas, la legitimación de la violencia –aún de la violencia letal– como mecanismo eficiente y válido de resolución de conflictos y diferencias entre personas y grupos sociales, étnicos o políticos, el fuerte rechazo a los controles y regulaciones estatales y legales, así como la validación extendida de las prácticas evasivas o violatorias de dichos controles. Todo ello ha colaborado a crear un clima de privatización fáctica y violenta de lo público.

Este conjunto de prácticas y simbologías recurrentes se reproducen entre los diferentes estratos de estas sociedades, en un contexto signado por un estatalismo exacerbado. Éste se expresa en la creencia generalizada de que los comportamientos y las prácticas sociales poco apegadas a las reglas o claramente ilegales, así como cualquier evento de desorden público, inclusive aquellos que se derivan de tales acciones violatorias, son una consecuencia directa de la incompetencia de los órganos estatales de control –entre ellos la policía– en el ejercicio de sus funciones preventivas y reguladoras. Así, las conductas que violan las normas son consideradas manifestaciones inevitables y legítimas de la ausencia de un Estado vigilante y eficiente o de la presencia de poderes públicos que controlan poco y mal, y que están atravesados por la corrupción. La creencia de que cometer infracciones u ocupar el espacio público es válido o admisible si las instancias de control institucional no intimidan o amenazan con cierta credibilidad a los infractores está muy diseminada en nuestras sociedades y crea condiciones favorables para la conformación de espacios y relaciones ilícitos y, en ese marco, actividades políticas y económicas clandestinas.

Este proceso ha sido reforzado por la vigencia de un marcado prohibicionismo penal sobre un conjunto amplio de actividades sociales y económicas, pero en un contexto de deslegitimación social de la autoridad estatal y de los poderes públicos encargados de regular y aplicar efectivamente el espectro de prohibiciones formales, por un lado, y por otro, del fracaso sistemático de esas instancias en dichos cometidos, ya sea por la extensión y validez social de

las prácticas ilegales como por la incompetencia y corrupción de los agentes estatales.

En suma, este conjunto de prácticas sociales y de desarrollos institucionales han contribuido a la conformación de economías clandestinas y mercados ilegales que resultaron funcionales a la expansión de las diferentes manifestaciones de la criminalidad organizada.

Tercero, en estos países se han ido conformando amplios espacios territoriales y sectores sociales sin regulaciones estatales efectivas vinculadas a la aplicación de la ley, dando forma a una suerte de espacios sin Estado y sin ley pública que están segregados y marginados de los núcleos centrales altamente desarrollados en lo económico, lo social y lo político –en los que sí se mantiene una presencia estatal reguladora con algún grado de efectividad–.

En las últimas décadas, la conformación de estas zonas socialmente excluidas ha tenido una dinámica muy acelerada en las grandes ciudades de la región, sirviendo como escenario a nuevas formas de marginalidad urbana derivadas del desempleo masivo y persistente, la precarización social de la población, la falta de inversión en los barrios más pobres y desposeídos de cualquier tipo de recursos públicos y privados y la estigmatización negativa creciente de esos espacios como refugio de las clases peligrosas y de los delincuentes[12].

En estos espacios dos actores se proyectaron como instancias dominantes. Por un lado, las organizaciones criminales que crecieron al amparo de la ausencia de controles y regulaciones, y de la crisis económica crónica. Y, por otro, los cuerpos de policía que se desarrollaron mediante la combinación de abusos y violencias ilegales con la protección o regulación de las actividades delictivas llevadas a cabo en esos lugares. Así, el cumplimiento de las normas que de hecho regulan las relaciones sociales es impuesto y garantizado por sectores privados de impronta patrimonialista o por grupos delictivos que controlan el lugar, así como por la policía brutal y corrupta que gravita sobre esos espacios.

Por último, en cuarto lugar, en esos países existen instituciones policiales profundamente deficientes y anacrónicas para emprender acciones preventivas eficaces contra las complejas actividades de la criminalidad organizada. Las anomalías de estas policías se derivan de una serie de factores tales como el alto nivel de corrupción y los abusos institucionales vinculados con la protección y regulación de actividades delictivas de alta rentabilidad, entre ellas el negocio de las drogas ilícitas y otras actividades ilegales conexas; la situación de indigencia material y financiera así como el atraso en infraestructura por el que atraviesan, sumado a los salarios indignos de la inmensa mayoría de sus integrantes; el anacronismo y la desactualización organizativa, operacional y doctrinaria de sus instituciones, así como la ausencia de un sistema de formación y capacitación policial actualizado; y la falta de un dispositivo policial con una estructura de inteligencia criminal, despliegue operacional y desarrollo logístico integrado y especializado en la lucha contra los grupos que desarrollan actividades delictivas complejas.

Sin duda, la incompetencia de los sistemas policiales locales para desarrollar estrategias eficientes de control de las actividades de la criminalidad organizada ha sido un factor determinante de la expansión de las mismas. La incapacidad general de los cuerpos de policía de estos países para enfrentar el crecimiento del crimen organizado y para prevenir y reprimir exitosamente sus diferentes manifestaciones, así como para neutralizar la intervención de algunos de sus núcleos institucionales en la protección y gerenciamiento de los negocios delictivos de alta rentabilidad, ya sea por omisión, por complicidad o por participación directa en su desarrollo, ha favorecido significativamente el fortalecimiento y la consolidación de la criminalidad organizada.

Todas estas condiciones estructurales, que en Colombia y México tienen una profundidad y una complejidad mayores e incomparables respecto del resto de América Latina, están presentes también en los países del Cono Sur, esto

es, en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, así como en algunos de la región andina, el Caribe o Centroamérica, entre ellos Ecuador, Perú, Bolivia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, pero sólo aparecen como tendencias. Asimismo, en Brasil y en países centroamericanos como El Salvador, Honduras y Guatemala, esas condiciones se desarrollan de manera semejante, análoga a los casos de Colombia y México, aunque con una importancia un tanto menor. Por cierto, esas características tienen desarrollos y manifestaciones diferentes en estos tres grupos de países. En algunos se dan de manera atenuada pero incipiente, mientras que en otros tienen un mayor grado de desarrollo y en algunos son, sin duda, más pronunciadas.

5. La criminalidad organizada en el Cono Sur

Salvando estos matices, las diferencias en los rasgos fenomenológicos de los negocios de la criminalidad organizada en los países del Cono Sur en relación con el resto de América Latina, y en especial con Brasil, país de alta criminalidad organizada pero con una institucionalidad pública menos endeble que las de Colombia y México, son significativas en ciertos aspectos fundamentales:

- La envergadura y diversificación de los negocios criminales e ilegales es incipiente y está delimitada desde el punto de vista de su densidad económica y financiera así como con respecto a su interacción o incidencia con sectores y actividades de la economía y las finanzas legales.
- Las actividades del narcotráfico y de las otras manifestaciones del crimen organizado son desarrolladas por redes y grupos delictivos de pequeña estructuración, vale decir, que no cuentan con una estructura compleja y diversificada y, por ende, no poseen autonomía organizativa y operacional respecto del Estado y, en particular, de las agencias policiales y las fuerzas de seguridad de dichos países que los protegen, favorecen, moldean y alientan.
- Esos grupos criminales no detentan una fortaleza económica y financiera que les permita sustentar una capacidad al menos embrionaria de captación o control directo o indirecto de al menos una parte del sistema de persecución penal –fiscales, jueces y policías– o de las estructuras de gobierno encargadas de la seguridad pública, mediante la combinación de estrategias corruptivas asentadas en acciones de soborno con estrategias de contestación armada contra el Estado.

El proceso de conformación de mercados ilegales de sustancias, vehículos, armas y hasta personas que se ha desarrollado en los países del Cono Sur durante la última década y, en particular, la estructuración creciente del mercado ilegal de drogas, ha sido la expresión más significativa de los rasgos fenomenológicos mencionados.

En efecto, durante los últimos años, el crecimiento sostenido del consumo de drogas ilegales en las grandes urbes de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay favoreció la formación paulatina de un mercado minorista en aumento, expandido, diversificado y altamente rentable. Dicho mercado se ha estructurado básicamente en torno a la comercialización al por menor y el menudeo de drogas ilegales, sobre todo cocaína y marihuana, entre los estratos sociales medios y altos de la sociedad urbana. Una década antes, las drogas que se comercializaban y consumían en estos mercados incipientes provenían del pago en sustancias del tráfico internacional que atravesaba los territorios de estos países o derivaban del microtráfico irregular protagonizado por grupos pequeños o no-estructurados. Además, con la excepción de Paraguay, que es el principal cultivador y exportador de marihuana del Cono Sur, estos países tampoco producen las drogas más comercializadas en sus mercados minoristas: éstas provienen de países vecinos o de la subregión y son introducidas por vía terrestre, fluvial y aérea a través de fronteras porosas y poco controladas.

Ahora bien, el almacenamiento, corte y preparación de las drogas ilegales para su comercialización al detal se lleva a cabo en zonas controladas directa o indirectamente por las incipientes redes y grupos delictivos de narcotraficantes que se han ido constituyendo en barrios extremadamente pobres y marginados de las grandes urbes. Entretanto, la distribución y venta minorista de esas drogas se desarrollan, en general, en circuitos de las clases media y alta de esas mismas ciudades.

El montaje de semejante negocio, muy diversificado y extendido, ha supuesto una labor de planificación y ejecución de mediano y largo plazo que, además, comprende una territorialidad extendida e intrincada, lo que le otorga una visibilidad social y política relativa. Y ello, en sus orígenes, sólo es posible si se cuenta con la protección, la regulación y el control de las instituciones policiales de la jurisdicción, que aun con deficiencias y anacronismos mantienen y reproducen con eficacia el control y la vigilancia efectiva de esos territorios. Es decir, lo que se ha observado en estos países es que la tutela policial a los embrionarios grupos narcotraficantes ha configurado la condición necesaria para la expansión y la estabilización del mercado ilegal de drogas, debido a que ello ha permitido y garantizado el despliegue y dominio territorial imprescindible para lograrla.

En ese contexto, y ya avanzada la estructuración del mercado minorista de drogas, se ha desarrollado una competencia significativa entre grupos o facciones criminales por el control territorial vinculado al negocio del narcotráfico. Se trata, por cierto, de una disputa comercial por el dominio de los circuitos de almacenamiento, distribución y comercialización al detal de drogas ilegales y, en numerosas ocasiones, esa disputa se ha manifestado en enfrentamientos armados entre esos actores delictivos, en cuyo marco se han producido numerosos asesinatos mediante el uso de sicarios o de atentados en la vía pública.

Sin embargo, en este contexto, estos grupos narcotraficantes no han contado con autonomía operativa respecto de la regulación ilegal del propio Estado. En gran medida, ello se debe a que la magnitud de los mercados de drogas y de los negocios ilegales es aún pequeña, lo cual no favorece la conformación de grupos criminales con amplia solidez económica y con capacidad para penetrar y controlar ciertos circuitos estatales mediante el soborno, y para conformar aparatos armados que les permitan mantener una confrontación violenta con el Estado con miras a ganar independencia y proteger el crecimiento de los negocios criminales.

Esto sí ha ocurrido en Brasil, país que actualmente cuenta con el mercado de consumidores de cocaína y marihuana más grande de América Latina y uno de los más grandes del mundo después de Estados Unidos y Europa (Unodc, 2008). En Brasil, a diferencia de los países del Cono Sur, se han creado grandes grupos y redes narcotraficantes que mantienen una amplia capacidad financiera y de respuesta y constreñimiento armado contra el Estado, tanto en Rio de Janeiro como en São Paulo, todo lo cual está apuntalado por una extendida trama de tráfico ilegal de armas, controlada también por narcotraficantes y expandida al amparo de la enorme corrupción policial existente en el país[13].

6. Los vacíos institucionales[14]

Con excepción de los países de alta criminalidad organizada como Colombia y México, en los que el Estado y la economía se hallan muy condicionados por los negocios delictivos complejos y por la acción discrecional de Estados Unidos, en el resto de América Latina el tratamiento institucional de la problemática de la criminalidad organizada ha estado signado por insuficiencias y desajustes profundos, consecuencia de dos hechos fundamentales. Por un lado, del profundo desconocimiento e ignorancia oficial acerca de la envergadura, la diversidad y la complejidad que han adquirido las diferentes manifestaciones de la criminalidad organizada, así como de las tendencias de sus

negocios ilegales y el impacto de los mismos sobre la vida social, política y económica de estos países. Por otro, por la predisposición a afrontar estas complejas problemáticas con orientaciones y dispositivos institucionales desactualizados, anacrónicos y, por ende, deficientes para lograr avances en materia preventiva e investigativa, particularmente ante un fenómeno como el de la criminalidad organizada que día a día adquiere nuevas manifestaciones.

Estos rasgos se han expresado en dos vacíos institucionales notables que conviene repasar rápidamente. Primero, los gobiernos latinoamericanos no cuentan con un cuadro actualizado e integral de la criminalidad organizada en sus países, que dé cuenta, en el plano estratégico, de las expresiones fenomenológicas de sus diferentes modalidades y manifestaciones, en función de la formulación de políticas estatales de control de las mismas y, en el plano táctico, de las actividades y acciones concretas de los grupos criminales organizados, en función de una respuesta policial.

Las autoridades gubernamentales sucesivas tienden a negar u ocultar el problema bajo la perspectiva de que el reconocimiento público de su existencia y de su expansión coloca a los gobernantes en el banquillo de los responsables directos de dicha situación. Excepto en Brasil, la justificación más recurrente es la típica afirmación de que el narcotráfico y la criminalidad organizada en estos países distan muchísimo de parecerse o de tener el grado de desarrollo que han alcanzado en Colombia o México.

No obstante, la ausencia de un diagnóstico apropiado de la criminalidad organizada tiene dos consecuencias importantes. Por un lado, favorece la magnificación irreal del problema por parte de dirigentes y partidos de derecha que buscan sacar algún rédito político o demandar sin miramientos el montaje de un estado de seguridad altamente militarizado. En esa magnificación suelen incurrir también los voceros o jefes de las fuerzas de seguridad y policiales, para solicitar al poder político el aumento indiscriminado y masivo de recursos financieros y humanos o de ocultar las grandes deficiencias de sus instituciones y los extendidos bolsones de corrupción que operan bajo sus mandos. Por otro, la falta de un diagnóstico serio constituye un impedimento para que las problemáticas de la criminalidad organizada se incorporen en la agenda gubernamental de seguridad pública como un asunto prioritario. Lo cual favorece que los organismos de seguridad de los Estados Unidos terminen construyendo e imponiendo un cuadro de situación y un conjunto de estrategias frente a la criminalidad organizada de acuerdo con sus propios intereses y perspectivas, que no siempre convergen con las políticas y la situación real de países latinoamericanos[15]. Nada de ello ocurriría, por cierto, si los gobiernos locales no fuesen tan indiferentes ante los asuntos de seguridad pública ni tan permisivos para establecer relaciones interinstitucionales no asentadas en la necesaria reciprocidad, y si las instituciones policiales locales o algunas de sus secciones no fuesen tan proclives a establecer una relación de dependencia y subordinación ante las agencias estadounidenses, todo ello alentado por la ayuda económica, prometida o efectivamente entregada.

Segundo, en términos de vacíos institucionales estos países no cuentan con una instancia superior del gobierno que concentre, por un lado, las responsabilidades de formulación de las políticas y estrategias de control del crimen organizado y, por otro, las labores de conducción de la institucionalidad encargada de la implementación de dichas políticas, especialmente en materia de seguridad pública e intervención policial. Como cualquier otro aspecto de la seguridad pública, las estrategias de control de la criminalidad organizada no constituyen un asunto exclusivo de la policía, sino que configuran una cuestión política que debe ser definida y abordada integralmente por las autoridades gubernamentales. Sin embargo, los países de la subregión no poseen un organismo especializado que sirva de instancia de conducción de las diversas instituciones responsables

de ese conjunto de labores. Y tampoco han conformado un dispositivo policial unificado y especializado en el control de la criminalidad organizada, lo que, entre otras cosas, ha dado lugar a una gran fragmentación institucional que se refleja en la tendencia histórica por la cual cada cuerpo policial o cada sector de una misma institución policial formula y desarrolla sus estrategias y acciones de combate al crimen organizado.

Estos vacíos institucionales se inscriben en el marco de un proceso de mayor alcance. En efecto, durante las últimas décadas, en la mayor parte de los países de la región el signo característico de su estructura institucional en esta materia ha sido el desgobierno político recurrente sobre los asuntos de la seguridad pública, en cuyo contexto las sucesivas autoridades gubernamentales delegaron en las agencias policiales el monopolio de la dirección y administración de la seguridad. Es decir, ésta configuró una esfera institucional exclusivamente controlada y gestionada por los cuerpos de policía, con base en criterios y orientaciones definidos de manera autónoma, y aplicados sin intervención determinante de otros organismos públicos no-policiales. En consecuencia, la dirección, la administración y el control integral de los asuntos de la seguridad pública y, entre ellos, de la criminalidad organizada, así como la organización y el funcionamiento del sistema policial quedaron en manos de las agencias de policía, generando así una suerte de "policialización" de la seguridad pública[16].

En Brasil, Paraguay y, en menor medida, en Uruguay, este proceso ha supuesto, además, la firme tendencia a incorporar a las Fuerzas Armadas en el denominado "combate al crimen organizado", todo ello alentado por las deficiencias del sistema policial en las labores de lucha contra estas problemáticas, así como por el impulso del Comando Sur de Estados Unidos y sus representantes en las agregadurías militares de las embajadas de ese país.

Los desafíos que se imponen en nuestros países no pasan, por cierto, por la insulsa postulación de la necesidad de emprender una guerra contra las drogas o de llevar a cabo un combate glorioso contra el crimen organizado, sino por sentar las bases institucionales necesarias para afrontar una problemática que forma parte de las sociedades capitalistas y que es impulsada, básicamente, por la demanda creciente de bienes, sustancias y servicios ilegales por parte de una porción de nuestras sociedades. Esas bases institucionales suponen el desarrollo de un proceso de actualización normativa, de reforma institucional y de formación de cuadros de gestión especializados en este conjunto de temáticas. Se trata, sin más, de una suerte de apropiación política de una problemática tradicionalmente subsumida en las agencias de seguridad y policiales de nuestros países, las que, sin duda, son parte del problema.

Bibliografía

Álvarez Pastor, Daniel y Fernando Eguidazu Palacios (1998). *La prevención del blanqueo de capitales*, Aranzadi Editorial, Pamplona.

Becucci, Stefano y Mónica Massari (2003). *Globalizzazione e criminalità*, Editori Laterza, Roma.

Blanco Cordero, Isidoro (1997). *El delito de blanqueo de capitales*, Aranzadi Editorial, Pamplona.

Buscaglia, Edgardo y Jan van Dijk (2003). "Controlling organized crime and corruption in the public sector". En Unodc, *Forum on Crime and Society*, UN, New York. 3 (1 y 2), diciembre.

Castle, Allan (1997). *Transnational Organized Crime and International Security*, Institute of International Relations, The University of British Columbia, Working Paper 19, noviembre.

Fabian Caparros, Eduardo (1998). *El delito de blanqueo de capitales*, Editorial Colex, Madrid.

Krauthausen, Ciro y Luis Fernando Sarmiento (1993). *Cocaína & Co. Un mercado ilegal por dentro*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Lupsha, Peter (1997). "El crimen organizado transnacional *versus* la Nación-Estado". *Revista Occidental*, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, Tijuana, año 14, 1.

Naim, Moisés (2006). *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Random House Mondadori, Barcelona.

Procopio, Argemiro (1999). *O Brasil no mundo das drogas*, Editora Vozes, Rio de Janeiro.

Reinares, Fernando (1998). *Terrorismo y antiterrorismo*, Paidós, Barcelona.

Sain, Marcelo Fabián (2009). "El crimen organizado en el Cono Sur y Brasil: tendencias y respuestas". Ponencia presentada en el Seminario Internacional Iniciativa Mérida y el crimen organizado: diagnóstico y desafíos en las Américas, organizado por el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia AC (Casede) y el Colegio de la Frontera Norte (Colef), Tijuana, México, 23 de febrero.

Serrano, Mónica y María Celia Toro (2005). "Del narcotráfico al crimen transnacional organizado en América Latina". En Mats Berdal y Mónica Serrano (comps.), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, Fondo de Cultura Económica, México.

Tokatlian, Juan Gabriel (2000). "Colombia: un caso de globalización defectiva". En Juan Gabriel Tokatlian, *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

Unodc (2009). *Global Report on Trafficking in Persons*, United Nations Publication, New York.

———. (2008). *2008 World Drug Reports*, United Nations Publication, New York.

———. (2008a). *La amenaza del narcotráfico en América*, Naciones Unidas, New York.

———. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, Naciones Unidas, New York.

Viapiana, Luiz Tadeu (2002). *Brasil acossado pelo crime*, Diálogo Editorial, Porto Alegre.

Virgolini, Julio (2004). *Crímenes excelentes. Delitos de cuello blanco, crimen, organizado y corrupción*, Editores del Puerto, Buenos Aires.

Von Lampe, Klaus (2009). "The study of organized crime: An assessment of the state of affairs". En Karsten Ingvaldsen y Vanja Lundgren Sorli (eds.), *Organized Crime: Norms, Markets, Regulation and Research*, Unipub, Oslo.

———. (2001). "Not a process of enlightenment: The conceptual history of organized crime in Germany and the United States of America". En Centre for International Crime Prevention, *Forum on Crime and Society*, Unodc, New York. 1 (2), diciembre.

Wacquant, Loïc (2007). *Los condenados de la ciudad. Guetos, periferias y Estado*, Siglo XX Editores, Buenos Aires.

Zaluar, Alba (2004). *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*, Editora FGV, Rio de Janeiro.

Notas

1 Para una historia del concepto de crimen organizado, véase Von Lampe, 2001.

2 Para un análisis acerca de la importancia mundial y regional de las diferentes modalidades de comercio y tráfico ilícitos en el mundo globalizado y, particularmente, las nuevas manifestaciones de la criminalidad compleja, véase Naim, 2006.

3 Para un estudio sobre la relación entre crimen organizado y corrupción pública, véase Buscaglia y Van Dijk, 2003.

4. Unodc, 2004. Véase también Castle, 1997:10. Para un panorama de los estudios sobre crimen organizado, véase Von Lampe, 2009.

5 Para profundizar en este aspecto, véase Krauthausen y Sarmiento, 1993, cap. 3.

6 Para un estudio de la cuestión del lavado de dinero, véanse Blanco Cordero, 1997; Fabian Caparros, 1998; y Álvarez Pastor y Eguidazu Palacios, 1998.

7 Las finanzas ilegales y, en particular, el lavado de activos generados por medio de actividades delictivas diversas pasó a constituir una cuestión prioritaria en la agenda de seguridad internacional cuando poderosas organizaciones criminales de carácter transnacional comenzaron a controlar porciones importantes del circuito financiero y económico internacional y, en especial, cuando los sistemas financieros de los países centrales comenzaron a ser utilizados en forma sistemática y masiva por esas organizaciones para lavar recursos ilegales. La criminalidad organizada con capacidad para generar cuantiosos beneficios existe desde tiempos remotos y su transnacionalización antecede en muchas décadas a la entrada en vigor de los primeros acuerdos y mecanismos internacionales destinados a prevenir y controlar el lavado de capitales. Sin embargo, fue recién en los últimos años que la criminalidad organizada adquirió un desempeño transnacional de envergadura y pasó a constituir una actividad generadora de alta rentabilidad en el plano global. A partir de los años setenta, la acumulación de capitales de origen ilícito contribuyó a conformar esferas "autónomas" del sistema financiero internacional y a condicionar áreas sensibles que consiguieron escapar al control directo e indirecto de los gobiernos y de los organismos de regulación interestatal, tanto de los países centrales como de las economías emergentes y el resto de la comunidad internacional.

8 Aquí seguiré algunas consideraciones al respecto contenidas en Sain, 2009.

9 El narcotráfico comprende el conjunto de acciones delictivas cometidas por un grupo organizado a los efectos de producir, almacenar, transportar, distribuir, comercializar, aplicar o facilitar estupefacien-

tes de manera ilegal; introducir al o sacar del país estupefacientes en cualquier etapa de su fabricación o materias primas destinadas a su producción; organizar o financiar algunas de las acciones mencionadas o convertir, transferir, administrar o vender el dinero u otra clase de bienes provenientes de algunas de esas acciones; todo ello con el propósito de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o material.

10 Para tener un cuadro de situación aproximado de la producción, tráfico y consumo de drogas ilegales en el mundo y en América Latina, véanse Unodc, 2008 y Unodc, 2008a.

11 Sobre el tráfico de personas en el mundo y en América Latina, véase Unodc, 2009.

12 Para un análisis de las nuevas formas de marginalidad urbana en Estados Unidos y Francia, que guardan una analogía fenomenológica con lo acontecido en las grandes urbes latinoamericanas, véase Wacquant, 2007: 40 y ss.

13 Sobre la problemática del narcotráfico en Brasil durante los noventa, véase Procopio, 1999. Para un análisis integral del narcotráfico de Brasil en la actualidad, véanse Viapiana, 2002; y Zaluar, 2004.

14 En este apartado desarrollaré las mismas consideraciones contenidas en relación con el Cono Sur y Brasil pero que creo adecuado hacer extensivas el resto de los países de la región, con las excepciones señaladas, en Sain, 2009.

15 En materia de narcotráfico, esta tendencia puede apreciarse bien en las actividades de la Drug Enforcement Agency (DEA) de Estados Unidos en la subregión.

16 He trabajado ampliamente este aspecto en: Sain, Marcelo Fabián, "La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo". *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, mayo de 2009, http://www.nuso.org/upload/seguridad/sain.pdf.

Crimen organizado en México y sus vínculos con Estados Unidos

Bruce Bagley / Aline Hernández

1. Globalización, Estados débiles y crimen organizado transnacional

El alcance y el impacto de la ola de crimen organizado transnacional después de la guerra fría, en México particularmente, y en América Latina y el Caribe en general, no tienen precedentes en la historia. A pesar de que la información disponible en el ámbito público es muchas veces parcial, periodística o anecdótica, es posible afirmar que los vínculos o las "alianzas estratégicas" entre varios grupos de crimen organizado transnacional y las grandes organizaciones criminales transnacionales en América Latina, el Caribe y Estados Unidos son considerables y se han extendido rápidamente. Además, cada vez es mayor el riesgo, por lo menos en países clave de la región (como Brasil, Colombia, Guatemala y México), de que las alianzas entre las organizaciones criminales locales e internacionales permitan a grupos criminales nacionales o a guerrillas acceder a los mercados ilícitos internacionales, al proceso de lavado de activos y a los proveedores ilegales de armas. Esto constituye un gran impedimento para el crecimiento económico y una amenaza seria para la consolidación democrática y la estabilidad de la región a largo plazo.

El proceso de globalización ha facilitado indiscutiblemente la transnacionalización de actividades criminales organizadas en las dos últimas décadas. A manera de ejemplo, el mapa 1 muestra una representación de las rutas de tráfico de drogas. A grandes rasgos, la globalización se refiere al "acortamiento" de la distancia en una escala global, producido por el surgimiento y el fortalecimiento de la "red de conexiones", económicas, tecnológicas, sociales, políticas y medioambientales (Keohane, 2001). Por supuesto, como lo han notado muchos escépticos, las transformaciones recientes en el sistema mundial no son, de ningún modo, completamente nuevas (Arrighi, 1997). Lo que constituye una novedad en el periodo contemporáneo son la extensión, la intensidad, la velocidad y el impacto de estas transformaciones en los Estados y sociedades alrededor del mundo (Held et al., 1999: 1-31). Por ejemplo, las organizaciones criminales transnacionales rusas, como otras redes criminales y terroristas internacionales, han sido capaces de explotar las crecientes facilidades de los viajes internacionales, la liberalización de las políticas migratorias,

la expansión del comercio internacional, el despliegue de sistemas de comunicación de alta tecnología y la falta de regulación en el sistema financiero internacional (utilizando técnicas sofisticadas para el lavado de activos) para extender sus empresas criminales más allá de las fronteras de sus propios países[1].

El crimen organizado[2] crece más fácilmente en contextos proporcionados por Estados débiles[3]. La debilidad institucional tradicional, combinada con la existencia de un comercio clandestino muy lucrativo de cocaína, de los Andes hacia Estados Unidos, pasando por México, han convertido a este país en un blanco atractivo para las empresas criminales transnacionales en las dos últimas décadas (CSIS, 1997: 23-49; Aglietta y Moutot, 1993: 67-104).

La falta de transparencia y de control efectivo del sistema bancario de muchas naciones latinoamericanas y caribeñas las hace vulnerables a la penetración del lavado de activos. La corrupción e ineficacia de las instituciones de orden público y de los sistemas judiciales han permitido que los grupos criminales operen fuera de la ley, impunemente. En efecto, la práctica dudosa de algunos Estados en la región (por ejemplo, Paraguay, República Dominicana y Uruguay) de "vender" la ciudadanía, literalmente, fue una invitación abierta a los grupos criminales rusos para establecer operaciones en el hemisferio. Según Tom Farer, cuando los Estados son débiles pero actúan como si fueran fuertes, "(…) creando leyes y regulaciones que aparentan reglamentar, prohibir y gravar actividades privadas (…)", sin la voluntad o la capacidad de hacerlas cumplir, crean inevitablemente espacios o nichos entre la realidad y la legalidad que pueden y son aprovechados con frecuencia por el crimen organizado (Farer, 1999: 251).

En la mayoría de países de América Latina y el Caribe, las dinámicas de la globalización durante las dos últimas décadas se convirtieron casi en condiciones ideales para la rápida penetración y extensión del crimen organizado. Por un lado, los millones de pobres, sub o desempleados, constituyen un caldo de cultivo para la incubación y la multiplicación de cualquier tipo de criminalidad[4]. En efecto, para muchas de las personas desfavorecidas de la región involucrarse en actividades criminales, incluyendo formas de crimen organizado, puede ser una estrategia racional de supervivencia frente a oportunidades de vida bastante limitadas. Por otro, los débiles Estados del hemisferio, muchas veces corruptos e ilegítimos, han sido incapaces de responder a las graves necesidades de estos segmentos "marginados" de sus poblaciones o de prevenir la expansión de la delincuencia común. Les ha costado aún más impedir el crecimiento de un crimen organizado transnacional más sofisticado y con mejores tecnologías[5].

2. Producción, procesamiento y tráfico de drogas ilícitas

2.1 Breve historia del narcotráfico y del crimen organizado en México

Desde el siglo XIX, en el estado de Sinaloa, al noroeste de México, se encuentran rastros de la transformación de la amapola en opio (Bucardo et al., 2005: 281-193).

Durante varias décadas, México ha sido una de las principales rutas de tránsito para la cocaína sudamericana. Sin embargo, los esfuerzos para documentar el uso de drogas en el país, particularmente el uso de droga inyectada, son relativamente recientes.

Desde sus orígenes (Bucardo et al., 2005: sección 2), el cultivo y la comercialización de drogas ilícitas en México han sido influenciados por circunstancias externas y por la demanda de estas substancias en Estados Unidos. Un ejemplo clásico es el Harrison Narcotics Act, promulgado por el Congreso de Estados Unidos en 1914, diseñado para vigilar y regular el mercado de drogas narcóticas. La expedición de esta ley coincidió con la guerra civil revolucionaria en México, durante la cual el problema del tráfico

de opio en territorio mexicano no era un asunto de interés para el gobierno. Esta situación, y el hecho que las políticas de prohibición hicieran aumentar el precio de las drogas en Estados Unidos, llevó al desarrollo del tráfico a pequeña escala por parte de "emprendedores individuales" locales. Con la consiguiente implementación de las prácticas de control de drogas, estos pequeños traficantes fueron reemplazados por grupos más grandes y mejor organizados que controlan, hasta hoy, la mayor parte del tráfico ilícito de drogas en México.

El cultivo y el comercio de los productos derivados de la amapola fueron declarados ilegales en 1926. Las rutas del tráfico de opio se extendieron en los años treinta, siguiendo las rutas agrícolas preexistentes y usando la infraestructura del ferrocarril del Pacífico que incluía las ciudades fronterizas de Nogales y Ciudad Juárez. En 1934, el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) le dio a la Procuraduría General de la República (PGR) la función de controlar e implementar la política contra las drogas.

Durante la segunda guerra mundial, una red más grande de distribución emergió en Ciudad Juárez, de manera simultánea con la movilización de las bases estadounidenses a la frontera. Después de la guerra se estimó que el estado de Sinaloa era la única fuente de opio en Latinoamérica. Las autoridades mexicanas parecían tolerar la producción de opio pensando que se destinaba al mercado externo, mientras que el consumo interno de droga no era considerado un problema mayor.

En 1969, la administración del presidente Richard Nixon (1969-1973; 1973-agosto de 1974) declaró que México era el principal abastecedor de drogas de Estados Unidos, particularmente de heroína y marihuana, y comenzó la Operation Intercept. México había ganado control sobre el mercado de cocaína como resultado del desmantelamiento de una gran red del Medio Oriente y Francia que dominaba el contrabando de heroína, de tal manera que en 1974 los carteles mexicanos controlaban 75% del mercado de heroína de Estados Unidos.

A mediados de los setenta, el gobierno mexicano, con la aprobación de Estados Unidos, empezó una campaña para controlar la producción de cultivos ilícitos, campaña que buscaba destruir los cultivos de amapola y marihuana utilizando herbicidas defoliadores. Esta operación militar debió suspenderse después de que se publicaran varios informes denunciando la presencia de drogas contaminadas en el mercado estadounidense, con la consiguiente renuncia del principal consejero en asuntos de drogas de la administración del presidente *Jimmy* Carter (1977-1981).

Entre 1976 y 1982, el número de consumidores de heroína en México creció 700%. Inyectarse heroína era muy popular entre la población detenida (un tercio de la población declaraba su uso). El aumento de los costos de producción y comercialización, causado por la prohibición del tráfico de opio llevada a cabo bajo la presión de los países europeos y de Estados Unidos, hizo que la gente pasara de fumar opio a inyectarse drogas, principal forma de ingestión en el sudeste asiático.

La tortura y el asesinato en 1985 de Enrique Camarena, un destacado agente de la Drug Enforcement Agency (DEA), en la ciudad de Guadalajara, fue una de las primeras señales del creciente poder y violencia de los carteles de la droga. Las organizaciones de tráfico mostraron también gran capacidad de adaptación a diferentes circunstancias, especialmente en el desarrollo de las rutas del narcotráfico. Durante los noventa, en reacción a las actividades de intercepción para controlar el flujo de drogas ilícitas que entraban a Estados Unidos por el sur de la Florida, los carteles de droga cambiaron gradualmente las rutas, para que pasaran por Centro América y México en vez del Caribe (Bagley, 2007: 4-6). En un comienzo, los carteles contrataban a las organizaciones mexicanas ilegales de droga que existían desde antes para que se encargaran de distribuir la mercancía dentro

del territorio y del otro lado de la frontera con los Estados Unidos, y les pagaban con base en un contrato de servicios. Sin embargo, hacia mediados de los noventa, los carteles locales mexicanos pidieron un pago más alto, entre 40 y 50% del valor de la mercancía de contrabando. Esto aumentó sustancialmente los márgenes de ganancia de los mexicanos, consolidando su estatus y permitiéndoles competir, en términos de tamaño, rentabilidad y violencia, con las organizaciones colombianas. La consolidación de estos poderosos carteles mexicanos pronto provocó una ola de violencia y de corrupción sin precedentes en México.

México sigue siendo un productor significativo de opio, tanto para el mercado interno como para el externo. Es el principal proveedor de marihuana para el mercado de Estados Unidos y sigue siendo parte de la ruta de la cocaína. Además, ha emergido como uno de los principales productores de metanfetamina de alta calidad y bajos precios.

2.2 La conexión colombo-mexicana

Durante las dos últimas décadas, los grupos mexicanos de crimen organizado se involucraron progresivamente en el comercio de cocaína proveniente de los Andes y Colombia, especialmente en el contrabando o tránsito de la cocaína proveniente de Colombia hacia Estados Unidos, pasando por territorio mexicano.

A inicios de los años 2000, múltiples grupos criminales mexicanos habían desplazado de manera eficaz a los tristemente célebres *carteles* (u organizaciones criminales de tráfico) de Medellín y Cali, y a los *cartelitos*, traficantes más pequeños, sucesores de los primeros, como principales traficantes de la cocaína sudamericana en Estados Unidos, que sigue siendo el mercado más grande en el mundo de esta droga. Unos seis millones de consumidores en Estados Unidos consumen aproximadamente 350 toneladas por año (sobre un total de producción anual de 1.000 toneladas) y gastan cerca de 40 mil millones de dólares por año en el proceso. El mercado ilícito de drogas en Estados Unidos representa unos 150 mil millones de dólares al año (Carnevale Associate LLC, 2008: 1-2). El mapa 2 muestra las principales rutas que salen de Colombia hacia el norte por la costa pacífica, el Caribe y el golfo de México con dirección a México y Estados Unidos, y hacia el este por el mar Caribe y el océano Atlántico con dirección a Europa.

Juntando las ganancias del tráfico de cocaína con las derivadas de otras drogas ilícitas (especialmente marihuana, opio/heroína y metanfetaminas) que crecen o se fabrican en México, las organizaciones transnacionales de crimen organizado mexicanas ganan por lo menos 15 mil millones de dólares anuales en el comercio ilícito de droga, y durante algunos años podrían recibir hasta 25 mil millones de dólares, dependiendo de los precios del mercado. En los últimos tres años, la competencia dentro y entre los seis principales carteles (Sinaloa, del Golfo/Zetas, Tijuana, Juárez, Beltrán Leyva y la Familia Michoacana) y decenas de otras pequeñas bandas narcotraficantes ha desatado una guerra sangrienta y brutal, dejando un total de 6.290 homicidios solamente en 2008 (Stratfor, 2008: 17). Además de los 3.200 asesinatos relacionados con la droga en 2007 y de las 1.807 ejecuciones que tuvieron lugar en los primeros tres meses de 2009, desde que el presidente Felipe Calderón asumió el poder, el 1 de diciembre de 2006, en México se registraron por lo menos 11.297 asesinatos relacionados con la droga.

El alcance y la intensidad de las relaciones entre las organizaciones transnacionales de crimen organizado mexicanas y el comercio de cocaína de los Andes han evolucionado y se han extendido rápidamente desde el principio de los años noventa. Esto ha llevado a los carteles mexicanos de narcotráfico a ocupar una posición de intermediarios dominantes entre los productores y traficantes de droga andinos y el mercado estadounidense en los últimos diez años. Mientras el mapa 3 presenta la actividad marítima entre el 1 de enero y el 20 de diciembre de 2009, los mapas 4 y 4A ilustran

las principales rutas aéreas de tráfico que salen de Colombia hacia México y Estados Unidos, atravesando Centro América, y hacia Estados Unidos pasando por el Caribe, en 2003 y 2006.

2.3 El auge de los traficantes mexicanos de cocaína

Durante la segunda mitad de la década de los noventa, primero Juárez, bajo la familia Carrillo Fuentes, y luego Tijuana, bajo la familia Arrellano Félix, se fueron involucrando progresivamente en el comercio de cocaína proveniente de Colombia. A principios de los años 2000, los acuerdos anteriores establecidos por los traficantes de Medellín, mediante los cuales les pagaban a las organizaciones mexicanas un monto por servicios prestados en operaciones de contrabando específicas, fueron reemplazados por nuevas formas de participación, más lucrativas para los traficantes mexicanos. En lugar de altos montos de dinero, empezaron a pedir la mitad de cada envío de cocaína colombiana. A cambio, garantizaban la entrega de la otra mitad del envío a los *cartelitos* colombianos en Estados Unidos. Si no lo lograban, los colombianos eran compensados por sus pérdidas a un precio acordado. De acuerdo con estos nuevos términos, las organizaciones mexicanas de tráfico aumentaron rápidamente su participación en el negocio muy rentable del final de la línea de la producción de cocaína en Estados Unidos y, en el proceso, se hicieron más ricas, poderosas y violentas. Desde por lo menos el año 2000, los carteles mexicanos han obtenido la mejor parte de los billones de dólares obtenidos en la distribución de la cocaína en Estados Unidos. El mapa 5 muestra los principales destinos del tráfico de cocaína proveniente de Colombia hacia Estados Unidos, pasando por México, así como los precios por gramo en el lugar de destino (en 1999 y 2005) y las toneladas producidas por cada país, en 2005.

Los carteles de Juárez y Tijuana no fueron las únicas bandas mexicanas de narcotráfico que obtuvieron ganancias durante el *boom* del comercio de cocaína. En los tres primeros años de su sexenio, el presidente mexicano Vicente Fox (2000-2006), primer mandatario en 71 años no perteneciente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), lanzó una gran campaña gubernamental contra el poder y la violencia crecientes de los grupos de Juárez y Tijuana. El mandatario logró debilitar estos dos carteles, en parte porque la transición del gobierno del PRI al del Partido Acción Nacional (PAN) bajo Vicente Fox, el 1 de diciembre de 2000, precipitó la ruptura final de los patrones tradicionales y duraderos de soborno que existían entre elementos del partido tradicional mexicano y los principales carteles. De hecho, las iniciativas de Fox contra los carteles, que causaron la muerte de uno de los hermanos Arellano Félix, la captura de otro y el arresto de un grupo de capos de Juárez, recibieron grandes elogios de Washington y de la administración del presidente George W. Bush (2001-2005; 2005-2009), pero no acabaron por completo con ninguna de las dos organizaciones. Sin embargo, crearon nuevas oportunidades para que las otras bandas mexicanas aumentaran su participación en el comercio de cocaína.

Dos organizaciones de tráfico mexicanas, relativamente menos importantes –el cartel de Sinaloa, encabezado por Joaquín *el Chapo* Guzmán Loera y el cartel del Golfo, liderado por Osiel Cárdenas Guillen– se enfrentaron a los perjudicados traficantes de Juárez y Tijuana durante la primera mitad de los años 2000 y tuvieron un éxito considerable. Establecieron sus propios contactos con los *cartelitos* de Colombia (y también con los traficantes de cocaína de Perú y Bolivia), crearon nuevas rutas aéreas y marítimas de contrabando por las costas Pacífica y del golfo y pelearon violentamente para ganar el control de los puntos claves de paso de la frontera mexicano-estadounidense, especialmente Tijuana y Juárez.

En 2003, los carteles de Sinaloa y del Golfo se posicionaron en el comercio mexicano de cocaína como los más dinámicos, poderosos y brutales, sustituyendo ampliamente a los gru-

pos dominantes anteriores, de Juárez y Tijuana. Pronto se convirtieron en rivales violentos, dado que el de Sinaloa peleó para ganarle al cartel del Golfo el control de la plaza de Nuevo Laredo/Laredo, que había sido controlada por Osiel Cárdenas y su grupo. El cartel del Golfo respondió a la violenta agresión de Sinaloa en 2003 contratando fuerzas especiales desertoras del ejército mexicano –los tristemente célebres Zetas– como sicarios, para responder al ataque de Sinaloa y *el Chapo*, por lo cual, entre 2003 y 2008, los niveles de violencia entre los carteles mexicanos aumentaron fuertemente. El mapa 6 representa las principales áreas de operaciones de los carteles de droga mexicanos más importantes.

Entre tanto, a pesar de sus heridas, los grupos de Juárez y Tijuana respondieron al intento del cartel de Sinaloa de tomar el poder, en un esfuerzo desesperado por mantener sus precarios puntos de apoyo en el negocio del contrabando de cocaína. Además, surgieron nuevos carteles en otros estados mexicanos (por ejemplo, la familia Michoacana), peleando por participar en el negocio. También, divisiones recientes en el seno de grupos reconocidos como el cartel de Sinaloa (que vio a la familia Beltrán-Leyva alejarse del liderazgo de *el Chapo*), han creado considerables fragmentaciones y luchas internas entre los carteles de Sinaloa, Tijuana y Juárez. Paralelamente, se ha establecido una serie compleja y cambiante de alianzas entre las diferentes bandas criminales que luchan por obtener una parte en el mercado mexicano de la droga, que representa entre 15 y 25 mil millones de dólares al año. El mapa 7 representa las principales áreas de influencia y rutas de tráfico de los carteles de droga mexicanos más importantes en 2008.

2.4 Causas y consecuencias de las guerras de la droga en México

La lucha actual, sangrienta y brutal, por el control del poder dentro y entre las organizaciones mexicanas de tráfico de drogas gira básicamente en torno a las ganancias del negocio (mapa 8). Es el resultado de la confluencia de varios factores que han hecho de México el epicentro del tráfico de cocaína proveniente de Colombia y los Andes hacia Estados Unidos. El consumo en Estados Unidos constituye el centro del comercio. Con el éxito que ha tenido Colombia en la reducción del tamaño de la organización del narcotráfico desde los años noventa y a principios de los años 2000 –especialmente desde 2002, cuando se posesionó la administración del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) y lanzó su política de seguridad democrática con el respaldo del Plan Colombia diseñado en Washington–, México se ha convertido en el país predilecto de tránsito de la cocaína colombiana.

En México, la transición política del gobierno del PRI al del PAN terminó con el control que tenía el PRI, pues el presidente Fox y el nuevo liderazgo del PAN en la cima del sistema político mexicano abolieron las prácticas tradicionales de soborno y corrupción. La supresión de esos "controles" permitió la ampliación de la participación de los traficantes mexicanos, hasta ahora "vigilados" por el partido-Estado tradicional que había mantenido el narcotráfico dentro de ciertos límites. Las instituciones mexicanas judiciales, de orden público y el sistema de cárceles, debilitados históricamente por la corrupción y el soborno, mostraron ser totalmente incapaces de manejar los desafíos que presentaba el crecimiento de las poderosas y violentas organizaciones de narcotraficantes.

Además, hasta hace poco, Washington hizo poco para ayudar a México en su lucha solitaria contra el narcotráfico y para controlar el flujo de armas y de dineros provenientes de Estados Unidos. La aprobación, en 2008, de la Iniciativa Mérida, respaldada por Estados Unidos, fue un primer paso parcial hacia una nueva era en la cooperación entre México y Estados Unidos en relación con el narcotráfico, aunque dada la dimensión de los problemas que México debe enfrentar como resultado de la conexión mexicano-colombiana, esto es sólo el comienzo.

En respuesta al aumento de las operaciones mexicanas y estadounidenses contra el narcotráfico en México desde finales de 2006, los narcotraficantes mexicanos empezaron a extender su presencia, sus operaciones criminales y sus relaciones a otros países –aproximadamente a 47 naciones– incluyendo Estados Unidos, Canadá, Guatemala, Honduras, Colombia, Perú, Bolivia, Argentina, Chile, la mayoría de los 27 miembros de la Unión Europea, el oeste de África e, inclusive, algunas naciones asiáticas como Malasia.

Basándose en decenas de entrevistas a funcionarios y expertos en siete países, la Associated Press informa que las organizaciones transnacionales mexicanas del crimen organizado compran cada vez más en los países andinos productores de cocaína y han empezado una conexión con países distantes, como Argentina, para obtener materia prima para la metanfetamina. Las bandas mexicanas han sido arrestadas en países tan lejanos como Malasia, donde buscan nuevos mercados de cocaína y de "anfetas". "Hay más narcotraficantes mexicanos en Sudamérica hoy que en cualquier otro momento, punto", dijo Jay Bergman, el director regional para los Andes de la U. S. Drug Enforcement Administration. "Se cree que los mexicanos están intentando acercarse a la fuente de suministro y controlar el transporte", dijo J. Miles, jefe de la unidad que rastrea el comercio basado en el lavado de activos en el U. S. Immigration and Customs Service.

Traficantes mexicanos han aparecido en muchas ciudades colombianas y están ofreciendo dinero a los campesinos para aumentar la producción de coca. "Tenemos pruebas de que hay mexicanos instalados en Medellín, Cali, Pereira, Barranquilla", dijo el director de la Policía Nacional de Colombia, el general Óscar Naranjo.

En Perú, el segundo productor de cocaína en el mundo después de Colombia, los traficantes mexicanos están sobornando a los funcionarios de la aduana en los aeropuertos y puertos marítimos, y están lavando dinero mediante la inversión en finca raíz. Por lo menos cuatro carteles mexicanos importantes compran directamente la cocaína ahora en Perú, dijo Sonia Medina, fiscal encargada del narcotráfico y del lavado de activos. En los últimos tres años, en Perú han sido arrestados cuarenta mexicanos, con acusaciones de narcotráfico, sobre todo pequeños transportadores que hacían contrabando con cantidades de 10 a 20 kilogramos de cocaína, en maletas.

Los asesinatos relacionados con la droga –con el surgimiento repentino de sicarios contratados por los carteles mexicanos– también están aumentando en los Andes. Tres mexicanos y quince colombianos, que parecían estar en el comercio de la droga, fueron asesinados en Lima en los dos últimos años. "Cuando las mafias peruanas trabajaban exclusivamente con los colombianos, no se veía eso", dijo Eduardo Castañeda, un fiscal antidrogas peruano.

Otros países latinoamericanos se han convertido en puntos de trasbordo de los químicos utilizados en la metanfetamina, una droga callejera muy adictiva. Según la DEA, México suministra entre 80 y 90% de la que se vende en Estados Unidos. Esta droga se elabora con pseudoefedrina y efedrina, que se encuentran comúnmente en las medicinas contra el resfriado y la gripa y que por lo general se obtienen en grandes cantidades en India y China. En 2007, México prohibió la importación y el uso domestico de los dos químicos. El problema creció entonces por fuera. El año pasado Estados Unidos identificó por primera vez la manufactura de metanfetamina y otros estimulantes sintéticos ilícitos en diez naciones, incluyendo Argentina, Brasil, Guatemala, Honduras y Perú. En Argentina, según la DEA, la importación de efedrina aumentó de 5,5 toneladas en 2006 a 28,5 el año siguiente. En 2008, la policía argentina hizo una redada en los laboratorios bonaerenses de metanfetaminas que tenían vínculos con el cartel mexicano de Sinaloa. Veintitrés personas fueron arrestadas, de las cuales nueve eran mexicanos. Según el Informe AP, la corte argentina encargada del caso dijo que el cartel de Sinaloa aprovechó la laxitud del control financiero y

la lentitud del sistema judicial argentinos para importar efedrina de India y China, y luego molerla, licuarla y enviarla a México en botellas de vino.

2.5 El uso y abuso de drogas en México

Funcionarios del gobierno mexicano sostienen la mayoría del tiempo que la demanda de drogas ilícitas en Estados Unidos es lo que ha causado el auge de la violencia en México, y tienen razón en decirlo. Los 150 mil millones de dólares que se gastan aproximadamente cada año en el consumo de drogas en Estados Unidos hacen que este país sea el mercado más grande de drogas ilegales en el mundo. No obstante, si bien México sigue siendo básicamente un país de tránsito entre los cultivadores de coca y refinadores colombianos y los consumidores estadounidenses, se está convirtiendo rápidamente en un país de consumidores. Se estima que sólo durante los últimos seis años el consumo de drogas ha aumentado 30%, y la tendencia no parece estar a la baja. El presidente Felipe Calderón y su administración consideraban en un principio las drogas como un problema de seguridad nacional, pero las consecuencias a largo plazo del aumento del consumo en la salud pública mexicana podrían ser igual de graves.

En México el consumo de drogas creció a mediados de los noventa, a medida que por el país aumentaba el tránsito de cocaína colombiana. Las difíciles condiciones económicas, producto de la recesión provocada por el *tequilazo* en 1994-1995, y un mayor control por parte del gobierno sobre las transacciones financieras en el país, hicieron que los narcotraficantes mexicanos pagaran a los contrabandistas locales una parte del *producto* de cada envío en vez de un monto de dinero por prestación de servicios. La disponibilidad de drogas en México creció después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, que llevaron a las autoridades de ese país a reforzar considerablemente las medidas de seguridad en la frontera.

Las bandas criminales regionales en México empezaron una campaña de mercadeo para dejar grandes cantidades de droga en el mercado del país. Para aumentar su clientela, los vendedores minoristas de las principales ciudades mexicanas –que en 2008 eran 35.000– empezaron a regalar *muestras* gratis a los jóvenes y adultos jóvenes, fuera de los colegios y en las fiestas. El consumo de las mujeres creció de manera sustancial en los años 2000, especialmente en la medida en que los hombres mexicanos presionaban a sus novias y esposas para que consumieran drogas con ellos. Las prisiones también mostraron ser mercados lucrativos para los vendedores de droga. Guillermo Zepeda del Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (Cidac), un centro de estudios con sede en México, afirma que cuatro de cada cinco reclusos que no consumía drogas antes de su encarcelación empezaron a hacerlo una vez en la cárcel. “Para los guardias, permitir el uso de drogas es muchas veces el precio de la paz. Reduce el riesgo de motines”.

Aunque el problema sigue siendo pequeño en términos comparativos –la tasa de uso de cocaína en México constituye un tercio de la argentina, por ejemplo– las autoridades temen que el problema se salga de control. Los crímenes que tienen que ver con drogas o alcohol constituyen ya 62%. El mapa 9 da información sobre el uso de droga en el mundo.

Frente al aumento del consumo de drogas en México, el gobierno del presidente Calderón lanzó un programa gradual de prevención para reducir su uso en la juventud: 1) aumento de los mensajes antidrogas en los colegios; 2) identificación de los niños con alto riesgo de consumo en los colegios, investigación; 3) nombramiento de trabajadores sociales que ayuden al 5-10%, convenciéndolos de que aprovechen uno de los trescientos centros de prevención a la adicción creados recientemente. Además, en agosto de 2009 el gobierno de Calderón expidió una nueva ley, que despenaliza parcialmente la posesión y el uso de pequeñas cantidades de la mayoría de las drogas. Ahora, los mexicanos que sean arrestados con pequeñas cantidades

de droga serán invitados a seguir un tratamiento en vez de ser procesados. Un tercer arresto por posesión requerirá un internamiento médico obligatorio.

3. La trata de personas, el tráfico ilegal de personas y el secuestro

3.1 La trata de personas frente al tráfico ilegal de personas

La trata de personas se define como la explotación de hombres, mujeres y niños para beneficio económico de otras personas; en breve, es la esclavitud moderna (GAO, 2006: 1)[6]. Particularmente, la trata de personas incluye la fuerza, el fraude y la coerción de individuos (Shirk, 2004: 1)[7]. Estas tácticas son las que la diferencian del tráfico de personas o de migrantes: en la trata, estas son consideradas víctimas, mientras que en el tráfico ilegal, estas "saben y dan su consentimiento para el servicio prestado, con el fin de entrar ilegalmente en un país extranjero" (Wyler CRS, 2009: 2).

El tráfico ilegal de personas o de migrantes es considerado "un crimen contra el Estado", mientras que la trata es un "crimen contra una persona" (Wyler CRS, 2009: 31). Ni las definiciones de Estados Unidos ni la de las Naciones Unidas de la trata de personas diferencian entre la trata nacional o internacional (Wyler CRS, 2009: 2). La trata de personas está clasificada como la tercera práctica criminal más lucrativa en el mundo, y en México está después del narcotráfico y el tráfico de armas (Shirk, 2004: 3). La rentabilidad en el multimillonario comercio mundial de personas está creciendo más rápido que en cualquier otra empresa criminal (Shirk, 2004: 3). Estas prácticas alimentan las redes de crimen organizado y afectan los sistemas públicos de salud, además de devastar a las víctimas física y psicológicamente (GAO, 2006: 1).

3.2 Cifras sobre la trata de personas

Debido a la naturaleza ilícita de este delito, es imposible calcular correctamente el número de personas víctimas del mismo en el mundo. Según el U.S. Government Accountability Office (GAO), entre 600.000 y 800.000 personas son víctimas de la trata internacional de personas, y se estima que 80% de este total son mujeres y hasta 50% son menores (Wyler CRS, 2009: 2). Si se tomara en cuenta la trata de personas dentro de los países, la cantidad alcanzaría entre 2 y 4 millones de víctimas al año (Wyler CRS, 2009: Summary). El GAO mismo admite que estas cifras son dudosas, pues la metodología utilizada para obtener los datos no puede ser repetida. Para un debate más amplio sobre las deficiencias de las estadísticas de la trata de personas, véanse los comentarios concluyentes de esta sección.

Los principales bancos de datos sobre la trata de personas son manejados por cuatro organizaciones: 1) el gobierno de Estados Unidos; 2) la Organización Internacional del Trabajo (OIT); 3) la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); y 4) la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) (GAO, 2006: 10). Mientras que los datos de estas cuatro organizaciones varían ampliamente, sus conclusiones coinciden en algunos puntos claves:

1. La mayoría de los casos de trata de personas incluye la explotación sexual.
2. Las mujeres constituyen la mayor parte de las víctimas.
3. La mayoría de las mujeres víctimas tienen menos de 25 años (GAO, 2006: 11; Wyler CRS, 2009: 6).
4. La mayoría de las víctimas son llevadas de un país vecino a otro (Wyler CRS, 2009: 3).

El gobierno de Estados Unidos calcula que entre 4 y 27 millones de personas son víctimas de trabajo forzado en el mundo (Wyler CRS, 2009: Summary). Además, la mayor parte de los inmigrantes que entran a Estados Unidos cada año en el marco del tráfico ilegal de personas *no* son víctimas de la trata de personas (Shirk, 2004: 1).

En 2006, el Federal Bureau of Investigations (FBI) calculó que la trata de personas generaba unos 9,5 mil millones de dólares para el crimen organizado cada año (Wyler CRS, 2009: 1). La Organización Internacional del Trabajo ha calculado que aproximadamente 2,4 millones de personas son víctimas de la trata de personas cada año, generando unos ingresos anuales de 32 mil millones de dólares para el crimen organizado. Un estudio del Unodc indica que de todas las víctimas documentadas entre 2003 y 2006, entre 56 y 75% son mujeres, y entre 15 y 25% menores (Wyler CRS, 2009: 6). El Unodc establece que 79% de los incidentes reportados de trata de personas incluyen explotación sexual y 18% trabajo forzado (Wyler CRS 2009, 30). La Organización Internacional del Trabajo informa que 43% de las víctimas de la trata de personas es sometida a la explotación sexual, 32% al trabajo forzado y 25% a la combinación de los dos.

El gobierno de Estados Unidos calculó en 2003 que de 14.500 a 17.500 individuos fueron víctimas de la trata de personas en Estados Unidos (GAO, 2006; 17). Sin embargo, esta cantidad es solo una estimación; ese mismo gobierno confirmó solamente 900 víctimas entre marzo 2001 y septiembre 2005 (GAO, 2006: 17). El Central Intelligence Agency's Center for the Study of Intelligence calculó en 1999 que 45.000 a 50.000 mujeres y niños son víctimas de la trata de personas cada año (Wyler CRS, 2009: 19). Se cree que la gran mayoría de estos individuos ha atravesado la frontera de México a Estados Unidos. El Department of Health and Human Services (HHS) confirmó 286 adultos extranjeros víctimas en el año fiscal 2008, de los cuales 45% eran hombres, lo que constituyó un aumento significativo desde los últimos años. Adicionalmente, la trata de 66 víctimas fue originada en México, cifra más alta que la de cualquier otro país. El HSS confirmó la trata de 303 víctimas en el año fiscal 2007, las cuales tenían origen en más de cincuenta países, siendo México el segundo, con 42 víctimas (14%) (Wyler CRS, 2009: 25).

Las cifras de trata de personas entre México y Estados Unidos son tan vagas como las mundiales. Según el *Trafficking in Persons Report 2009*, del Departamento de Estado de los Estados Unidos, en 2008 el gobierno mexicano confirmó 55 víctimas de la trata de personas, incluyendo veintiocho mujeres y veintisiete hombres (State, 2009: 208). En 2006, la Organización Internacional para las Migraciones identificó seis víctimas mujeres y seis niñas (UN, 2009: 132). De estas doce personas, siete eran víctimas de explotación sexual, tres de trabajo forzado y una de servidumbre forzada. Cinco eran hondureñas, cinco de otros países centroamericanos y dos de Sudamérica. Fuera de esas doce víctimas, entre 2005 y 2006 la OIM brindó asistencia a siete niñas y a tres mujeres (UN, 2009: 132). De esas diez personas, nueve eran sometidas a la explotación sexual (véase Figure 63, *United Nations 2009 Report on Trafficking in Persons*). El Instituto Nacional de Migraciones en México confirmó veintiuna víctimas entre 2005 y 2007, dieciséis de ellas sometidas a explotación sexual y cinco a trabajo forzado (UN, 2009: 132). Según el gobierno mexicano, 22.000 niños son víctimas de la explotación sexual en el país cada año (State Human Rights Report, 2008).

El Departamento de Estado de Estados Unidos clasifica a México como un país de "nivel 2", lo que significa que no cumple totalmente con los estándares establecidos en el US Victims of Trafficking and Violence Protection Act (TVPA), pero está haciendo esfuerzos significativos para lograr el cumplimiento[8]. El Departamento de Estado clasificó a México en el "nivel 2" desde 2001; sin embargo, el país estuvo clasificado como un país "nivel 2-lista de vigilancia" entre 2004 y 2007[9]. El regreso de México al estatus de "nivel 2" en 2008 indicó progresos en los esfuerzos para combatir la trata de personas durante la presidencia de Felipe Calderón.

En 2008, el gobierno federal mexicano abrió veinticuatro investigaciones criminales de trata de personas (State, 2009: 207). De estos casos, trece incluían la explotación sexual y once el trabajo forzado. Ese año no hubo ninguna condena federal, estatal o local (State, 2009: 207). El estado de Chihuahua abrió nueve investigaciones

sobre la trata de personas en 2008: dos estaban esperando el juicio en mayo 2009; las otras siete investigaciones seguían en curso (State, 2009: 207). Chihuahua hizo seis juicios por trata de personas en 2007, siendo el único estado mexicano en haberlo hecho ese año (UN, 2009: 134)[10].

La fiscalía de Estados Unidos inició 76 acciones judiciales contra responsables de la trata de personas entre 2001 y 2002 (Shirk, 2004: 3). Veintitrés de esas acciones tuvieron éxito, con un resultado de catorce juicios y 92 acusados. Sesenta y cinco de esas personas condenadas enfrentaron las penas de la trata de personas. El FBI's Civil Rights Unit (CRU) abrió 655 casos de trata de personas entre el año fiscal 2001 y el año fiscal 2007. El Immigration and Customs Enforcement (ICE) abrió 1.185 casos de trata de personas entre los años fiscales 2004 y 2007 (Wyler CRS, 2009: 27).

3.3 Tipología de la trata de personas[11]

3.3.1 La explotación sexual

Los destinos más frecuentes para las víctimas de la trata de personas son los centros de turismo y las ciudades fronterizas (State 2009, 206). Las mujeres son obligadas a trabajar en burdeles por poco dinero, si es que reciben compensación alguna. Muchas veces, los traficantes piden el pago de los gastos de transporte prostituyendo a las víctimas. Las medidas enérgicas tomadas en Asia contra el turismo sexual lo avivaron en México (Shirk, 2004: 2). Adicionalmente, las redes de crimen transnacional trafican mujeres y niñas a Estados Unidos por la frontera mexicana, para su explotación sexual en Estados Unidos, Canadá y Europa (State 2009, 206). Estas trabajadoras sexuales son muy vulnerables a la infección por VIH/sida (Wyler CRS, 2009: 6).

3.3.2 El trabajo forzado

Hombres, mujeres y niños mexicanos son llevados del sur al norte de México o a Estados Unidos para ser utilizados en trabajos forzados, especialmente en agricultura y *sweatshops* para la fabricación de ropa (State 2009, 206). Hombres guatemaltecos son llevados al sur de México para ser utilizados como trabajadores agrícolas.

3.4 Métodos utilizados en la trata de personas en México

Para asegurar la cooperación de sus víctimas, los victimarios utilizan el abuso físico y psicológico, la violación, el hambre, el consumo forzado de drogas y el aislamiento. También amenazan a las familias de las víctimas, prometiéndoles que les van a causar daño a sus parientes a menos que se sometan. Además, a estas les confiscan los documentos necesarios para desplazarse (como el pasaporte), amenazándolas con ser deportadas si buscan ayuda de las fuerzas del orden.

Las redes de trata de personas pueden estar arraigadas y relacionadas con el crimen organizado. Las mexicanas van desde "organizaciones familiares principiantes hasta agrupaciones criminales transnacionales sofisticadas" (Wyler CRS, 2009: 5). Una red de trata de personas puede incluir reclutadores, transportadores, inversionistas, funcionarios corruptos, informantes, guías, cobradores y lavadores de activos (GAO, 2006: 21). Estos grupos pueden sobornar a oficiales mexicanos de orden público o a policías de la frontera, para que mientras ellos atraviesan la frontera con sus víctimas miren hacia otro lado[12].

Los reclutadores atraen a sus víctimas ofreciéndoles trabajos legales en México o en Estados Unidos. Luego, estas son forzadas a hacer trabajo involuntario (por ejemplo, las niñas o mujeres jóvenes son obligadas a trabajar en burdeles). Muchas veces los reclutadores encuentran a sus víctimas en áreas rurales aisladas y las llevan a ciudades, lugares fronterizos o turísticos (State, 2009: 206). Los centros turísticos (Acapulco, Cancún) y las áreas fronterizas (Tijuana, Ciudad Juárez) se destacan por ser los destinos más frecuentes para las víctimas.

Las víctimas de la trata de personas en México muchas veces son originarias de Centroamérica, especialmente de Guatemala, Honduras y El Salvador (State, 2009: 206). También vienen de Sudamérica, el Caribe, Europa del este y Asia.

La cantidad de flujos en la era de la globalización también ha hecho aumentar la trata de personas en el mundo (Wyler CRS, 2009: 4). Según el *U. S. State Department's Report on Trafficking in Persons 2009*, la recesión mundial ha incrementado la oferta y la demanda de personas (State, 2009). La demanda de trabajadores y bienes más baratos ha hecho que aumente la de trabajadores forzados. El crecimiento del desempleo y la disminución de las remesas han llevado también a que los pobres de las zonas rurales busquen oportunidades de empleo cuestionables y arriesgadas, convirtiéndose en víctimas posibles de la trata[13]. Además, la recesión ha limitado los fondos destinados a las ONG activas en la lucha contra la trata de personas.

Debido a la naturaleza ilícita de la trata de personas, su cuantificación es una tarea especulativa. Los victimarios más exitosos actúan sin ser molestados por las autoridades. Además, muchas veces a las víctimas les da miedo informar o testificar en contra de los victimarios, pues tienen miedo de las represalias que éstos podrían tomar en contra de ellos o de sus familiares (GAO, 2006: 12). Especialmente en el caso de México, muchas veces las víctimas tienen miedo de acudir a las autoridades debido a los altos niveles de corrupción. De hecho, hay pruebas numerosas que muestran que a veces las autoridades mexicanas son cómplices de la trata de personas. Con frecuencia, las víctimas temen que si informan a la policía esa información será trasmitida a los victimarios, poniéndose así en mayor riesgo. Por consiguiente, el uso de cifras oficiales de casos confirmados puede representar una subestimación del verdadero número de casos de trata de personas.

La metodología usada para calcular la trata de personas en los informes existentes es desconocida o difícil de justificar. El GAO de Estados Unidos no puede explicar cómo obtuvo el Departamento de Estado sus cifras al respecto. Las víctimas confirmadas no se acercan en lo absoluto a las cifras estimadas de trata de personas a nivel global[14]. En breve, las víctimas confirmadas no pueden por sí mismas justificar un cálculo tan alto de la trata. Desde luego, es posible que las cantidades disponibles sean correctas, pero es imposible evaluar su exactitud basándose en el número de víctimas confirmadas global o regionalmente.

Las principales fuentes de información no usan los mismos estándares para cuantificar la trata de personas (GAO, 2006: 12-14). Los diferentes países, las organizaciones internacionales y las ONG calculan sus cifras respectivas de manera diferente. Utilizan también definiciones diversas de la trata de personas, así como diferentes fuentes de información y procedimientos de validación. Algunas fuentes distinguen de manera arbitraria la trata de personas del tráfico ilegal de personas o incluyen la trata de personas nacional (por ejemplo, dentro de México) o internacional, pero no las dos. También podríamos suponer que algunas naciones no dan las cantidades verdaderas de la trata de personas por mantener su imagen ante el resto del mundo.

3.5 El secuestro

En los últimos años, México se ha convertido en la "capital mundial del secuestro", superando a Colombia e Irak (Ackerman, 2009). El gobierno mexicano calcula que cada mes son secuestrados entre 60 y 70 individuos (CBS News 2009). Sin embargo la cantidad real seguramente es mucho más alta; numerosos secuestros no se denuncian por miedo a que la intervención de la policía ponga en peligro al rehén o porque se teme la corrupción en los bajos mandos de las fuerzas del orden. Stratfor confirma que en México el secuestro es "uno de los crímenes que menos se denuncia" (Stratfor, *The Third War*, 2009). Tanto bandas profesionales como pequeños criminales principiantes secuestran por todo el país. Los se-

cuestradores pueden raptar a cualquier persona, desde ejecutivos de multinacionales hasta trabajadores pobres; ningún segmento de la población mexicana está a salvo. Últimamente, la clase media y alta de las ciudades fronterizas del Norte (por ejemplo, Ciudad Juárez) se ha convertido en el blanco predilecto de los secuestradores (Ackerman, "Mexico: Country Summary", 2009).

3.6 Cifras de secuestro

Debido a que en México muchos secuestros no se denuncian, es difícil calcular exactamente la prevalencia de este crimen. Como se dijo, el gobierno mexicano estima que entre 60 y 70 individuos son secuestrados cada mes, para un total de 720 a 840 por año (CBS News, 2009). Sin embargo, muchos centros de estudio mexicanos creen que en el país hay más de 7.000 secuestros por año (Ackerman, "Mexico: Country Summary", 2009). El Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (Icesi) concuerda con la cifra de más de 7.000 secuestros al año (*China Daily*, 2008). Según el periódico mexicano *Reforma*, en 2007 fueron denunciados 438 secuestros (*Time*, 2009). México Unido contra la Delincuencia, una ONG creada por víctimas del secuestro, cita cifras de la policía diciendo que en 2007 hubo 789 secuestros en el país (CNN, "Everyday there are more and more kidnappings", 2009)[15]. Sin embargo, México Unido contra la Delincuencia calcula que cada mes aproximadamente 500 personas son secuestradas, para un total de 6.000 al año (CNN, 2009). Según el U.S. Congressional Research Service, 1.028 personas fueron secuestradas en México en 2008, de las cuales por lo menos 69 fueron asesinadas (Beittel, 2009: 12). Cerca de 320 de esas 1.028 (31%) fueron secuestradas en el DF o en el estado de México (Beittel, 2009: 12). A manera de comparación, sólo 221 secuestros fueron denunciados en México en 2001 (CS Monitor, "Kidnapping Thrives in Mexico", 2002). La Comisión Mexicana de Derechos Humanos declara que, en su opinión, menos de un tercio de los secuestros son denunciados a la policía (*Time*, 2009). En junio de 2009, el *Miami Herald*, retomando cifras dadas por funcionarios del gobierno mexicano, publicó que en México se producen unos 97 secuestros cada mes y unos 1.165 cada año (*Miami Herald*, "Mexican arrests 2 in teen's kidnapping, murder", 2009).

3.7 Tipología del secuestro

3.7.1 El secuestro "clásico"

El secuestro "clásico", cuando es perpetrado por profesionales, implica el pago de un rescate. Una vez que la víctima es raptada, los secuestradores piden un monto de dinero a la familia. Muchas veces, los secuestradores buscan personas que tengan parientes en Estados Unidos, pues asumen que estos tienen dinero para pagar el rescate. Los victimarios no tienen límites para asegurarse la obediencia de sus víctimas, incluyendo la violación de las mujeres y la mutilación o tortura de los hombres. A veces, para intimidar a las familias de las víctimas, los secuestradores amputan dedos de manos y pies. También es común que las ejecuten después de haber recibido el rescate. Otra modalidad es que, si la familia accede muy rápido y entrega un monto exorbitante la primera vez, exijan el pago de un segundo rescate.

3.7.2 El secuestro *express*

Este tipo es perpetrado generalmente con un solo fin: la víctima es raptada por un periodo de tiempo relativamente corto (cuestión de horas o días) con el objetivo de desocuparle sus cuentas bancarias. Los secuestradores conducen a sus víctimas a varios cajeros electrónicos hasta que sus cuentas bancarias son vaciadas, como si fuera un tipo de "atraco sofisticado". Los secuestros *express* empiezan a menudo como secuestros de carros; taxis ilegales participan también en esta modalidad. La clase media mexicana se ha convertido en la víctima principal de los secuestros *express*.

3.7.3 El secuestro virtual

La amenaza del secuestro en México ha sido tan fuerte que el país ha visto crecer el secuestro virtual, en el que un "secuestrador" llama a una familia para convencerla de que su pariente ha sido secuestrado y pide un rescate. En realidad, nadie de esa familia ha sido raptado. Sin embargo, familias inocentes hacen transferencias electrónicas a estos secuestradores fantasma para hacer liberar a su pariente supuestamente retenido. Ha habido casos de secuestro virtual perpetrados desde las cárceles, en los cuales los detenidos piden que el rescate se haga en forma de tarjetas de teléfono prepagadas.

3.7.4 El secuestro de migrantes

La Comisión Nacional Mexicana de Derechos Humanos calculó que 9.758 migrantes, especialmente de origen centroamericano, fueron secuestrados en México entre septiembre de 2008 y febrero de 2009 (*Miami Herald*, "Mexico report: 9.758 migrants abducted in 6 months", 2009). Según un estudio de la Comisión, los rescates varían entre 1.500 y 5.000 dólares. Las víctimas entrevistadas declararon que a veces las autoridades mexicanas de orden público son cómplices (*Miami Herald*, "Mexico report: 9.758 migrants abducted in 6 months, 2009). Estos migrantes, que atraviesan México para llegar a Estados Unidos, constituyen un blanco vulnerable para las bandas de secuestradores. Los victimarios piden dinero a los familiares de las víctimas, asumiendo que son ellos los que están pagando por el viaje del migrante a Estados Unidos. La Comisión calculó en 25 millones de dólares el monto total de los rescates durante esos seis meses.

3.8 Efectos de la lucha contra el crimen organizado en México

La lucha contra el crimen organizado y las organizaciones de narcotraficantes, tanto por parte de las autoridades mexicanas como de las estadounidenses, ha llevado a varias organizaciones criminales mexicanas a recurrir al secuestro como fuente viable de ingresos. Irónicamente, los golpes que las autoridades le han dado al tráfico de drogas, de armas y de personas, han provocado el aumento del secuestro. Además, la violencia entre los carteles ha llevado a algunas organizaciones a los límites del mundo criminal mexicano. Su naturaleza de bajo riesgo y alta recompensa hacen que para las bandas criminales el secuestro sea una oportunidad bastante atractiva. Particularmente, la organización Félix Arellano, conocida también como el cartel de Tijuana, se ha volcado hacia este para aumentar sus ganancias (Stratfor, 2009).

3.9 Los esfuerzos privados

El miedo al secuestro ha hecho crecer la industria multimillonaria de protección de individuos e instalaciones en México. Los ejecutivos de las multinacionales han invertido en la industria de la seguridad privada, comprando autos blindados y pagando guardaespaldas. Las agencias de seguridad más profesionales ofrecen también sistemas de seguridad inteligentes y de reconocimiento (digital o biométrico) a sus clientes (Ackerman, 2008). Algunas de las más sofisticadas brindan servicios de seguridad preventivos, y no solamente reactivos.

3.10 El problema de la calidad de las cifras

Como resultado de las pruebas evidentes de que la mayoría de los secuestros en México no son denunciados a las autoridades, los cálculos sobre su prevalencia no pueden ser corroborados. Las cifras que da la Comisión Nacional Mexicana de Derechos Humanos (9.758 migrantes secuestrados en seis meses) superan de lejos las estimaciones del gobierno mexicano, de 60 a 70 secuestros al mes. Como la policía mexicana es, en el mejor de los casos, incompetente (y en el peor, cómplice), muchos mexicanos no denuncian el rapto de sus parientes a las autoridades.

Nuestra opinión es que las cifras de las ONG y de los profesionales al respecto, de 7.000 secuestros al año (aproximadamente 600 por mes) parecen más plausibles. Esta cifra incluye los clásicos y los *express*[16].

El gobierno mexicano parece tener interés en minimizar la amenaza del secuestro, pues éste podría dificultar las perspectivas de desarrollo económico y turístico, además de ser un punto negro para la imagen del país en el resto del mundo. Sin embargo, cabe señalar, en su defensa, que las autoridades sólo pueden informar de los denunciados, por consiguiente sus cifras son correctas. Si asumimos que 20% de los secuestros son denunciados a las autoridades y utilizamos las cantidades más altas del gobierno mexicano (97 secuestros por mes, 1.165 al año), el total sería 5.825. Esta cifra aproximada corresponde a las estimaciones de las ONG y los profesionales del asunto.

4. Tráfico de armas ligeras y municiones

4.1 Las cifras del tráfico de armas

Dada la naturaleza ilícita del tráfico de armas, es imposible calcular exactamente la cantidad que entran ilegalmente a México desde Estados Unidos. Por consiguiente, sólo se pueden contar las incautadas por el gobierno mexicano a las organizaciones criminales en los escenarios de crimen y los allanamientos de droga. El Center for Strategic and International Studies calcula que cada año 2.000 armas entran al territorio mexicano por la frontera norte (Dooley & Medler, 2008: 1). Sin embargo, para estas estadísticas no se cita ninguna fuente. Según la Corporación Rand, 16,5 millones de armas ilegales circulaban en México en 2004; pero esta estadística tampoco cita fuente alguna (Rand Corporation, 2009: 24). Según el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, de la Procuraduría General de la República de México (Cenapi), el gobierno mexicano incautó 29.824 armas de fuego en 2008, casi todas pertenecientes a las organizaciones de narcotraficantes (GAO, 2009: 66). En total, los militares mexicanos tienen 305.424 armas en su poder en todo el país (E. Eduardo Castillo, ABC News, 2009). En el año fiscal 2008, el U.S. Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF) incautó 8.328 armas en los estados de la frontera mexicana (Arizona, California, Nuevo México y Texas), que sirven de pruebas en las investigaciones criminales relacionadas con su lucha contra el narcotráfico (GAO, 2009: 41). El U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE) incautó 1.767 armas de fuego en 2008 en los estados del sureste, y relacionó directamente 152 al tráfico de México (GAO, 2009: 42). El U.S. Customs and Border Protection (CBP) incautó 70 en la frontera mexicana (GAO, 2009: 42). Sin embargo, no todas ellas estaban relacionadas con el narcotráfico. En algunos casos, los individuos con órdenes pendientes de detención judicial estaban armados en el momento de su arresto.

El U. S. Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives, una oficina que depende del U. S. Department of Justice, utiliza un sistema llamado eTrace para rastrear electrónicamente un arma de fuego, recurriendo a la persona con licencia (federal firearms licensee, FFL) que la vendió inicialmente. El gobierno de Estados Unidos exige que los fabricantes de armas y los vendedores mayoristas y minoristas (los almacenes) tengan una licencia. El ATF en Estados Unidos ha otorgado 54.000 de estas licencias (FFL), mientras que en México sólo el gobierno tiene permiso para vender armas en el país (NPR, 2009). El sistema eTrace da acceso en línea al sistema de la ATF de rastreo de armas (ATF Firearms Tracing System), lo que permite dar con el FFL que vendió el arma en un principio, en caso de que haya sido fabricada o haya pasado por Estados Unidos. Las autoridades mexicanas utilizan el sistema del ATF para verificar todas las armas incautadas. El ATF declara que tiene registradas más de 62.000 armas de fuego incautadas en México desde 1996 (U. S. Embassy Mexico City, 2009). Entre los años fis-

cales 2004 y 2008, la oficina del fiscal general mexicano, encargada de solicitar el rastreo de armas al ATF, presentó 23.159 solicitudes (GAO 2009: 18). De las cerca de 30.000 armas incautadas por las autoridades mexicanas en 2008, solamente 7.206 (24%) fueron sometidas a la ATF (GAO, 2009: 16). Para poner esta cifra en perspectiva, el gobierno mexicano (único vendedor legal de armas en el país) vende entre 7.000 y 8.000 al año (NPR, 2009). De las 23.159 solicitudes de rastreo en los últimos cinco años, aproximadamente 20.060 armas provenían de Estados Unidos (fabricadas o importadas), un porcentaje de 87% (y en los últimos tres años este ha aumentado a más de 90%) (GAO, 2009: 15). De este total, aproximadamente 68% fueron fabricadas en Estados Unidos y 19% en otros países antes de ser importadas a Estados Unidos y llevadas a México ilegalmente (GAO, 2009: 3). La ATF no pudo establecer un vínculo con Estados Unidos del 13% restante de armas fabricadas en otros países, debido a la falta de información (GAO, 2009: 16). Las vendidas legalmente por Estados Unidos a México fueron 403 (1.74%) (GAO, 2009: 19). Las vendidas legalmente por Estados Unidos a otros países y las armas militares estadounidenses representan menos de 1% de las vendidas ilegalmente y rastreadas.

De las 20.060 armas provenientes de Estados Unidos que fueron rastreadas en los últimos cinco años, alrededor de 70% salieron de Texas (39%), California (20%) y Arizona (10%). Nuevo México, Colorado, Oklahoma, Illinois, Nevada, Washington y Florida completan los diez primeros estados vendedores de armas en Estados Unidos. 52% de las monitoreadas por las autoridades mexicanas y por la ATF pudieron ser rastreadas hasta el primer vendedor FFL registrado (GAO, 2009: 14). De estas, entre 71 y 79% fueron rastreadas hasta el almacén que las vendió y entre 15 y 19% hasta las tiendas de empeño (GAO, 2009: 21).

La ATF identifica las siguientes armas como las más utilizadas por los narcotraficantes: pistolas de 9 mm; pistolas de calibre .38; pistolas de 5,7 mm; pistolas de calibre .45; rifles semiautomáticos AR-15 calibre .223 y rifles semiautomáticos tipo AK de 7,62 mm (GAO, 2009: 17).

Funcionarios del gobierno mexicano y del estadounidense han hecho declaraciones sobre la prevalencia de armas y municiones cada vez más poderosas y de mayor calibre dentro del armamento usado por las organizaciones mexicanas de narcotráfico en los dos últimos años. La observación de esta tendencia proviene de la entrada de armas de este tipo en las bodegas militares de las incautadas en México (Olson, 2009). Aun cuando no existe mucha información que corrobore esta declaración, esto no la hace falsa. Muchas armas de fuego incautadas por el gobierno mexicano no son rastreadas por el sistema eTrace el mismo año en el que son incautadas, esto en el caso de que realmente sean rastreadas (GAO, 2009: 62). Por consiguiente, un rifle semiautomático de tipo AR-15, rastreado en 2008, puede haber sido incautado por las autoridades mexicanas años antes. De las 7.206 armas rastreadas en 2008, aproximadamente 25% fueron clasificadas como de alto calibre y de alto poder, como los rifles semiautomáticos AK y AR-15 (GAO, 2009: 17). Una porción significativa de rifles de esos tipos, incautados por las autoridades mexicanas, habían sido modificados para darles capacidad de tiro automático, una capacidad de grado militar que es ilegal que los ciudadanos estadounidenses posean. Sin embargo, un conocedor de armas de fuego es capaz de convertir los rifles semiautomáticos en automáticos en 15 minutos.

El trabajo de las agencias estadounidenses ha hecho aumentar el número de procesos legales por tráfico de armas. En 2008 solamente, la ATF inició 280 casos directamente vinculados con el tráfico de armas en México (GAO, 2009: 42). Por su parte, el ICE inició 103 casos relacionados con este delito en la frontera con México.

4.2 Métodos utilizados para el tráfico de armas hacia México

La ATF ha detectado varios medios utilizados por los traficantes para obtener y transportar armas a México. Muchos utilizan testaferros, ciudadanos estadounidenses con archivos criminales limpios, para que compren armas a los vendedores o en los almacenes. Además, la ATF identificó vendedores con licencia, corruptos, que venden armas a los traficantes y luego falsifican los archivos. Así mismo, los traficantes de armas pueden comprarlas a vendedores privados en las exposiciones de venta de armas, donde según la ley estadounidense no se requiere un control de los antecedentes de la persona o un recibo de compra. Los medios de Estados Unidos llaman esto "la laguna jurídica de las exposiciones de armas".

Fuera de las armas provenientes de Estados Unidos, las organizaciones mexicanas de narcotráfico compran armas de fuego en otros países, incluyendo algunos de América Latina y Europa del este. Muchas andan "flotando" por Latinoamérica, remanentes de las pasadas guerras civiles. Según un informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), en Centroamérica entre la mitad y dos tercios de las armas son ilegales (Dooley & Medler, 2008: 1). Muchas de ellas, incluyendo los rifles militares de tipo AK, siguen sirviendo durante muchos años.

El problema inherente a la cuantificación de un comercio ilegal es que se desconoce la totalidad del comercio. Cualquier intento de calcular la totalidad del tráfico de armas que entran a México, provenientes de Estados Unidos y otros países, parece especulativo. Las incautaciones llevadas a cabo por las autoridades mexicanas y estadounidenses resultan de una combinación de grandes esfuerzos investigativos, reconstrucciones de la escena del crimen, la inexperiencia de algunos traficantes y la suerte. Hasta cierto grado, las autoridades estadounidenses y mexicanas deben dar el crédito a la ineptitud de algunos traficantes cuando hacen algunas redadas. Los traficantes más profesionales casi nunca se dejan atrapar, lo que hace imposible cuantificar sus logros. Es difícil extrapolar las conclusiones sacadas del rastreo de 7.200 armas en 2008 a un espectro aproximado de 30.000 incautadas por las autoridades mexicanas ese año. Sigue siendo poco claro por qué algunas armas son rastreadas y otras no; quizá sólo se rastrean las que las autoridades creen ser provenientes de Estados Unidos, lo que dificulta aún más la calidad de las estadísticas. No está más allá de las posibilidades que las autoridades mexicanas sólo rastreen esas armas con el objetivo de presentar el problema de su tráfico como un problema exclusivamente de Estados Unidos. Al reportar esos datos, muchos medios de comunicación estadounidenses reputados declararon que 90% de las armas de fuego incautadas por las autoridades mexicanas provenían de Estados Unidos; esto es una exageración y, según los datos cuantificados que se tienen, una declaración injustificable. Además, sería imprudente extrapolar los resultados de los rastreos a todo el espectro de armas que aún están en las manos de las organizaciones narcotraficantes, una cantidad desconocida. Por razones obvias, las autoridades mexicanas pueden no seleccionar las armas de fuego que tienen marcas del ejército guatemalteco para que sean rastreadas por la ATF.

5. El crimen y la inseguridad

Con pocas excepciones, como Argentina, Chile y Costa Rica, Latinoamérica se caracteriza por tener niveles alarmantes de crimen y violencia, ya que, por ejemplo, la tasa de homicidios representa más del doble del promedio mundial. Por consiguiente, es la segunda región más violenta en el mundo, después de África subsahariana (Heinemann y Verner, 2006). El crimen constituye un obstáculo importante para el desarrollo de América Latina. Además de los costos que trae, tiene efectos múltiples en la economía: reduce los ahorros, la inversión, la productividad, la participación en el mercado laboral, el turismo y el crecimiento de la economía. También

tiene un impacto negativo en las relaciones interpersonales y en la calidad de vida. La violencia incontrolada es, asimismo, un desafío al monopolio de la violencia por parte del Estado.

En México, la mayor limitación en el estudio del crimen es la falta de información estadística constante, confiable y oportuna[17]. Las estadísticas oficiales son muy limitadas, puesto que sólo reportan el número de investigaciones preliminares presentadas ante la Fiscalía. No revelan cuántos crímenes y cuántas víctimas están involucradas en cada caso, ni los porcentajes de los que no se denuncian, ni tampoco los que no se han registrado por otras razones. La información disponible en los 32 estados es aún peor. La falta de consistencia deja a México sin un recuento histórico de estadísticas de crimen, debido sobre todo a la arbitrariedad de las autoridades en el momento de decidir cómo se calculan los datos.

Como consecuencia, en México hay un problema de validez y de credibilidad frente a las estadísticas oficiales sobre el crimen en todos los niveles. Por el contrario, las estadísticas proporcionadas por el gobierno en otras áreas se consideran fiables, como el censo, la salud pública y los informes financieros del Banco de México (Ruiz Harrell, 2007: 141-143). La incredulidad ciudadana frente a las cifras oficiales sobre el crimen tiene orígenes múltiples, pero quizás el factor decisivo es la desconfianza frente a las autoridades responsables de la seguridad pública. Las autoridades sólo lograron arrestar un sospechoso en 13% de los casos registrados en 2005 por la Fiscalía y la Procuraduría. El número de sospechosos hace parte de las estadísticas judiciales anuales publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

En la última década, las organizaciones de la sociedad civil y la academia se han convertido en actores importantes para entender la complejidad de los problemas que enfrenta México en seguridad pública y justicia criminal. La generación de información y conocimiento útil, confiable y de calidad por parte de estas organizaciones ha venido a complementar la información producida por las autoridades[18].

Las encuestas de victimización brindan información sobre tres aspectos del crimen: primero, el número total de crímenes sufridos por una comunidad en un tiempo determinado (la incidencia); segundo, el número de personas afectadas (la prevalencia); y tercero, el número de víctimas que denunció el crimen a las autoridades (la denuncia).

En los países donde las encuestas de victimización se hacen regularmente, como en Estados Unidos o en Inglaterra, las estadísticas oficiales y las cifras siguen las mismas tendencias. En el caso mexicano estos datos están totalmente separados[19]. Las encuestas de victimización llevadas a cabo en otras partes del mundo tienden a mostrar una diferencia de uno a tres entre los crímenes perpetrados y los que se reflejan en las estadísticas oficiales. En México la diferencia es de diez a uno: la encuesta de 2005, llevada a cabo por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (Icesi) encontró que en las dieciséis áreas urbanas estudiadas hubo 6’507.891 crímenes, mientras que las cifras oficiales mostraron solamente 667.992.

Durante 2007[20], el crimen en México no presentó cambios significativos respecto a años anteriores, pero la percepción sobre la inseguridad aumentó. La Encuesta nacional sobre inseguridad (Ensi) recoge información sobre crímenes de fuero común, que constituyen 95% de todos los crímenes en México. En 2007, como en los cinco años anteriores, seis de siete en el país (86%) fueron robos, divididos en dos tipos: robos a transeúntes (42%) y robos de partes de vehículos (20%). Más de la mitad (60%) fueron perpetrados en lugares donde la gente se siente más insegura: las calles y el transporte público. Fuera de los robos, también se cometen agresiones, que afectaron a 5,7% de la población encuestada en la Ensi 2007. Aunque las agresiones sexuales y el secuestro tienen un alto impacto individual y social, muestran cifras de 1% y 0,7%, respectivamente.

Los indicadores de percepción de la inseguridad y de la prevalencia del comportamiento criminal son muy distintos en los diferentes estados del país. En algunos, aunque la prevalencia del crimen ha disminuido en los últimos años, la percepción de inseguridad de sus habitantes ha aumentado. En otros, a pesar del aumento en la prevalencia, la percepción de la inseguridad se mantiene estable o disminuye. También hay estados donde la prevalencia y la percepción de la inseguridad criminal se mantienen altas.

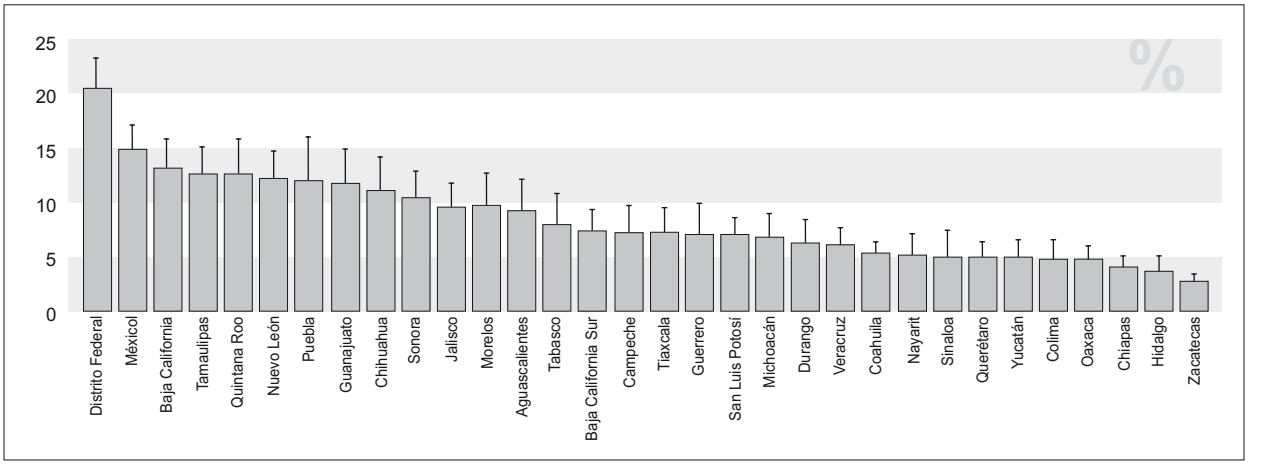
Mientras que el crimen se mantuvo estable en el periodo 2004-2007, aumentó la violencia, particularmente en el uso de armas de fuego. Del total de crímenes perpetrados en el país en 2004, en 40% de los casos el agresor llevaba un arma. En 2007, en 32% de los crímenes el agresor tenía un arma y en 34% de estos casos amenazó a la víctima con ella. Esto significa que mientras en el periodo 2004-2007 el porcentaje de casos en los cuales el agresor tenía un arma cuando cometió el crimen disminuyó, el porcentaje de casos en los que la usó contra la víctima aumentó. Los estados con los mayores porcentajes de crímenes con armas fueron Guerrero (58%), Ciudad de México (49%) y el estado de México (44%).

En la Ensi 2007[21], el porcentaje de la población adulta que fue víctima de un crimen fue bastante dispar en toda la nación. El más alto se registró en Ciudad de México (20,7%), y el más bajo en Zacatecas (2,8%) (véase el gráfico 1). El promedio nacional fue de 10,8%. Además de Ciudad de México, los estados que excedieron el punto de referencia nacional fueron México (15,1%), Baja California (13,2%), Tamaulipas (12,7%), Nuevo León (12,4%), Quintana Roo (12,6%), Puebla (12%), Guanajuato (11,4%) y Chihuahua (11,2%)[22].

Una fuente de información adicional sobre la inseguridad en México es el índice nacional de inseguridad (Inis)[23], compuesto por tres indicadores Ensi-5: 1) incidencia del crimen por grupos de mil habitantes; 2) crímenes cometidos con armas de fuego por 100 habitantes; y 3) homicidios por mil habitantes. En la escala Inis, entre más grande es el indicador, más alto es el nivel de inseguridad. Este va de 0, el mínimo esperado con cero agresiones; a 6, que corresponde a tres veces el promedio actual.

Con un puntaje de 5 en el índice de inseguridad, el DF es la entidad con el nivel más alto de inseguridad en el país, pero el número de homicidios dolosos por 100 habitantes está por

Gráfico 1. Porcentaje de la población adulta víctima de un crimen, México, 2007



Fuente: Quinta encuesta nacional sobre inseguridad |ENSI-5| 2008, p. 22.

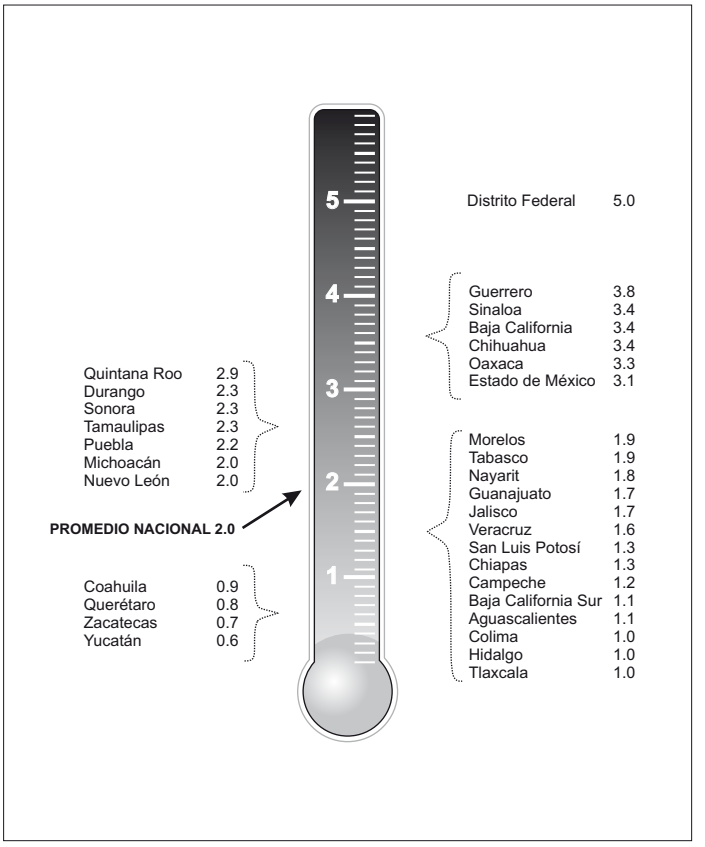
debajo del promedio nacional. En Sinaloa, que es el tercer estado con mayor puntaje (3,4), tanto la incidencia como la prevalencia del crimen son bajas, aunque tiene la cifra más alta de homicidios en el país (véase la figura 1)[24].

En México, el método más utilizado para establecer la tasa de crímenes se basa en el número de denuncias recogidas por el Ministerio Público. Sin embargo, utilizar la denuncia como indicador resulta limitado, ya que muchos ciudadanos deciden no denunciar el crimen del que fueron víctimas. Los que no son denunciados constituyen la llamada "cifra oculta del crimen" o "el crimen subregistrado".

La cifra negra del crimen son los que las cifras oficiales no registran. Se compone de crímenes no denunciados; los que no llevaron a una averiguación previa a pesar de haber sido denunciados; el número de crímenes sufridos en un mismo incidente por una o varias víctimas que están registradas en una sola investigación; y los que no fueron registrados por las deficiencias en el sistema oficial de estadísticas.

En 2008, los estados con los mayores porcentajes de crímenes no registrados fueron Tlaxcala (90%), Campeche (86%), el estado de México (85%), Chiapas, Jalisco y Guanajuato (84%), Tabasco y Oaxaca (83%), Aguascalientes, México, Hidalgo y Zacatecas (82%), Guerrero (81%), Querétaro (80%) y San Luis Potosí (79%). El resto de los estados está por debajo del promedio nacional y sus tasas de no-denuncia fueron bastante altas también. La cifra negra de México fue de 87% en 2007, una de las más al-

Figura 1. México, termómetro del delito



Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad A.C.

tas en el mundo, y puede ser comparada con diferentes países y ciudades que han experimentado el mismo tipo de medida, en los que el porcentaje de denuncia es mucho más alto que el 13% mexicano (véase la tabla 1).

En el ámbito nacional, los estados con mayores porcentajes de casos en los cuales no hubo averiguación previa en 2007 fueron: Guanajuato (94%), Tabasco (93%), Campeche (92%), el estado de México (91%), Tlaxcala (91%) y Guerrero (90%). El resto tiene también altos porcentajes de cifra negra comparados con los estándares nacionales e internacionales (véase la tabla 2).

Una fuente adicional de información en relación con la delincuencia común es la Encuesta de victimización y eficacia institucional, desarrollada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y que se limita al área geográfica de Ciudad de México y el estado de México. Según los resultados de la última edición publicada, después de tres años consecutivos en los cuales la delincuencia común se mantuvo estable (2005, 2006 y 2007), desde 2008 es posible ver un aumento significativo. Esta tendencia puede observarse en semestres: hay más crímenes durante la segunda mitad de 2008 que durante la primera. Respecto a 2007, el crimen aumentó en 2008, 33% en el estado de México y 40% en Ciudad de México[25].

Tabla 1. Porcentajes de denuncia a la policía de cinco delitos en países y ciudades

Países	1988	1991	1995	1999	2003-2004
Australia			62		70*
Bélgica	60	77		65	68*
Suecia		59	60	61	64*
Suiza	67		63	58	63
Alemania	63				61*
Inglaterra/Gales	70	69	65	64	61*
Escocia	72		67	62	61
Dinamarca				62	60*
Irlanda del Norte	44		53	63	59
Reino Unido	71		67	62	59*
Países Bajos	64	66	58	64	58*
Hungría					58*
Nueva Zelanda		67			57
Francia	62		53	51	54*
Japón				44	54
Noruega	50				53
Australia	61	53		53	52
Portugal				38	51*
Irlanda					51*
Italia		42			50*
EUA	57		58	53	49
Grecia					49*

Fuente: Quinta encuesta nacional sobre inseguridad (ENSI-5), 2008.

Tabla 2. Porcentajes de no averiguación previa del total de delitos

Posición	Entidad	% No AP	Posición	Entidad	% No AP
1	Guanajuato	94	17	Veracruz	84
2	Tabasco	93	18	San Luis Potosí	83
3	Campeche	92	19	Sonora	82
4	Estado de México	91	20	Coahuila	82
5	Tiaxcala	91	21	Tamaulipas	81
6	Guerrero	90	22	Puebla	81
7	Jalisco	89	23	Baja California	81
8	Morelos	88	24	Nayarit	80
9	Distrito Federal	88	25	Chihuahua	79
10	Oaxaca	87	26	Sinaloa	78
11	Zacatecas	87	27	Michoacán	74
12	Querétaro	86	28	Quintana Roo	73
13	Nuevo León	86	29	Yucatán	72
14	Aguascalientes	86	30	Baja California Sur	69
15	Chiapas	85	31	Colima	68
16	Hidalgo	84	32	Durango	68
17	Veracruz	84	——	NACIONAL	87

Fuente: Quinta encuesta nacional sobre inseguridad |ENSI-5| 2008, p. 52.

6. Protección de la propiedad intelectual

La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (Ompi), organismo especializado de las Naciones Unidas, define la propiedad como las creaciones de la mente: invenciones, obras literarias y artísticas, símbolos, nombres, imágenes y diseños usados en el comercio[26].

El comercio bilateral entre México y Estados Unidos constituye un porcentaje significativo del comercio de ambas naciones. Debido a su gran cantidad, la protección de la propiedad intelectual es especialmente importante. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta, por su nombre en inglés) puso énfasis en la importancia de los derechos de propiedad intelectual, especialmente en México.

México tiene sus propias razones para asegurar la protección de la propiedad intelectual en su territorio, a saber el aumento de su capacidad para atraer inversión extranjera directa (Murphy, "Intellectual Property & Development", 2008: 3). Si una corporación puede estar segura de que sus recursos no se verán comprometidos o serán falsificados, estará más dispuesta a invertir en los países en desarrollo (como México). Adicionalmente, la piratería le roba al gobierno mexicano millones de dólares de los ingresos fiscales cada año (Murphy, "Intellectual Property & Development", 2008: 5). Hoy en día, las violaciones de los derechos de propiedad intelectual constituyen una empresa criminal de bajo riesgo y alta recompensa.

6.1 Las cifras de la protección de la propiedad intelectual en México

La Alianza Internacional de Propiedad Intelectual (Iipa) calcula que en 2003 las pérdidas relacionadas con la piratería en México le costaron a las compañías norteamericanas aproximadamente 807 millones de dólares[27]. Ese año, 61% de toda la música y 63% de todo el *software*

vendidos en México fueron pirateados. La Iipa calcula que 90% de todo el mercado musical en ese país es pirateado a través de internet (Iipa, "2009 Special 301 Report on Copyright Protection and Enforcement", 2009: 66). La industria discográfica calcula que sus pérdidas en 2008 fueron de 419,7 millones de dólares (Iipa, "2009 Special 301 Report on Copyright Protection and Enforcement", 2009: 67). La Iipa cita también a la Motion Picture Association of America (MPAA), afirmando que "México tiene el problema de piratería de videos más prolífico en América Latina" (Iipa, "2009 Special 301 Report on Copyright Protection and Enforcement", 2009: 67). El Business Software Alliance (BSA) calcula que 60% del *software* en México es pirateado, totalizando 497 millones de pérdidas en 2008 (Iipa, "2009 Special 301 Report on Copyright Protection and Enforcement", 2009: 67).

Una encuesta hecha a los ciudadanos mexicanos por la American Chamber of Commerce encontró que 76% de los encuestados admitió haber comprado productos pirateados. Un 86% de los encuestados entre 16 y 18 años admitió haber comprado estos productos (Iipa, "2009 Special 301 Report on Copyright Protection and Enforcement" 2009, 66)[28].

6.2 Observaciones no estadísticas sobre la seguridad de la propiedad intelectual en México y Estados Unidos

El Office of United States Trade Representative publica un informe anual que da cuenta de los esfuerzos en el respeto de los derechos de propiedad intelectual. México ha estado en la "Lista de vigilancia" desde 2003[29]. El "Informe especial 301", de 2009, reconoció los esfuerzos mexicanos en el combate contra la piratería intelectual en el ámbito federal, pero declaró que debe hacerse más (Office of the U. S. Trade Representative, "Special 301 Report", 2009: 29)[30].

6.2.1 Las relaciones entre los vendedores piratas y el crimen organizado en México

Según la Iipa: "es bien conocido que los vendedores piratas están conectados a grupos criminales (Zetas y familia Michoacana) en los mercados piratas populares como La Cuchilla en Puebla y Las Vías en San Luis Potosí" (Iipa, "2009 Special 301 Report on Copyright Protection and Enforcement", 2009: 66)[31]. Las organizaciones de narcotráfico brindan protección al centro más grande de producción y distribución de productos pirateados, Tepito, en Ciudad de México. En muchos casos, las autoridades se abstienen de hacer redadas de día, por miedo a tener que enfrentar resistencia armada.

6.2.2 La falta de cooperación en el respeto de los derechos de propiedad intelectual por parte de los estados mexicanos

La Iipa declara que, "solamente cuatro de 32 gobiernos estatales parecen estar interesados en combatir el comercio ilegal y la piratería: el estado de México, el Distrito Federal, Jalisco y Puebla" (Iipa, "2009 Special 301 Report on Copyright Protection and Enforcement", 2009: 69). Los esfuerzos locales, aunque no son cuantificables, son aún más insuficientes.

6.2.3 La impopularidad general de frenar los bienes pirateados

Una confrontación masiva con los productores, distribuidores y vendedores de productos falsificados puede resultar impopular políticamente para la administración del presidente Calderón. Muchos mexicanos creen que comprar productos piratas se justifica, pues no quieren pagar los precios legítimos para alimentar a los "peces gordos" de las industrias estadounidenses. Además, el "mercado negro" en México emplea gran cantidad de mano de obra local, lo que explica el apoyo político de muchos de los mercados negros mexicanos.

Las cifras que muestran el impacto del irrespeto de los derechos de propiedad intelectual en México varían enormemente. En este caso, preferimos referirnos a la fuente más fiable, la Iipa, cuyas cifras parecen ser las más correctas. Inclusive las cifras del gobierno de Estados Unidos eran obsoletas, pues terminaban en 2003. De todas maneras, independientemente de los porcentajes específicos, el irrespeto de los derechos de propiedad intelectual en México es, sin duda, una epidemia en expansión.

7. El crimen financiero: falsificación, fraude informático y robo de identidad

7.1 El crimen electrónico

El fraude cibernético, una actividad criminal en la que se utilizan los sistemas tecnológicos de información para cometer un delito, se ha convertido en una amenaza que va más allá de las fronteras nacionales y, por tanto, requiere de cooperación internacional. Esta actividad abarca gran cantidad de crímenes, incluyendo el uso de computadores y redes informáticas para destruir u obtener acceso ilegal a información, propagar virus o cometer fraudes financieros, difundir pornografía infantil y facilitar actividades terroristas. La expansión del comercio electrónico y el uso de los servicios de la banca electrónica y en línea han hecho crecer el fraude electrónico, especialmente el robo de identidad.

El crimen cibernético abarca el ciber terrorismo y el crimen organizado. Este último incluye el tráfico de drogas, personas y armas, entre otros, y también el secuestro, la piratería, la pornografía, el fraude y los crímenes tradicionales, cometidos utilizando los medios electrónicos. En Estados Unidos, las perdidas en 2008 se estimaron en 70 mil millones de dólares. En México las cifras no son públicas[32].

7.2 El crimen electrónico en México

En una entrevista con el periódico *Reforma*, Carlos Guel, director de la Unidad de Crímenes Cibernéticos de la Policía Federal Preventiva (PFP), advirtió sobre el aumento de actividades ilegales de las bandas mexicanas por medios electrónicos[33]. Según él, en el caso de las bandas mexicanas se ha detectado que están compartiendo códigos con organizaciones rusas y de otros lugares de Europa del este, sobre todo para robar información. Según este informe, en 2009, México, después de Brasil, era la nación con el mayor número de cibercriminales en América Latina, y ocupa el puesto 17 de los 20 países con mayor nivel de actividades electrónicas delictivas. México también ocupa el puesto 10 de los países con mayor número de ataques causados por falsos correos electrónicos y sitios web.

Recientemente se denunció la actividad de nuevos grupos en la red, tales como narcotraficantes, distribuidores de códigos fraudulentos a través de archivos MP3 e, inclusive, grupos de guerrilla. Los sectores que más se ven afectados, como en el resto del mundo, son el financiero y sus redes y grandes almacenes.

7.3 El robo de identidad

Esta forma de fraude se refiere muchas veces a información de un individuo, como su nombre, fecha de nacimiento, dirección, número de licencia, tarjeta de crédito y cuenta bancaria, nombre de usuario y contraseña, que se obtiene y se utiliza sin su consentimiento y con la intención de cometer fraude (Velasco San Martín, 2008). Actualmente, la mayoría de casos de robo de identidad se hacen mediante el *phishing*, que se lleva a cabo enviando correos electrónicos fraudulentos que contienen falsos enlaces y URL, aparentemente de un banco o una compañía, a los que el usuario supuestamente debe acceder para hacer cambios o actualizaciones en su sistema y base de datos; los criminales hacen

que los usuarios vayan a esos enlaces para obtener su información y contraseñas.

Los criminales utilizan tres tipos de recursos para cometer robos de identidad: 1) el uso de plataformas técnicas y electrónicas; 2) las técnicas de ingeniería social como medio alternativo para engañar y cometer fraude; y 3) la vulnerabilidad y falta de información de algunos usuarios, especialmente los que son nuevos o no utilizan mucho los sitios y servicios. Los criminales se están aprovechando también de las lagunas jurídicas y de la dificultad que tienen las autoridades para ubicar físicamente al criminal mientras se están llevando a cabo las transacciones fraudulentas.

El robo de identidad es el crimen con mayor tasa de crecimiento en Norteamérica. El Federal Trade Commission (FTC) declara que en Estados Unidos 10 millones de ciudadanos son víctimas de este crimen cada año, lo que representa un costo anual de 50 mil millones de dólares aproximadamente, tanto para las compañías como para las víctimas. Aun cuando en México no existen estadísticas oficiales sobre el robo de identidad, la International Association for Research in Electronic Fraud (Sert) declaró en 2004 un total de 557 casos. Por su parte, la National Commission for the Protection and Defense of Users of Financial Services (Condusef) revela que 70% de los reclamos por las tarjetas de crédito en México están relacionados con gastos incorrectos provenientes de robos, pérdidas y problemas electrónicos.

Un informe del Departamento de Crímenes Cibernéticos de la Policía Federal Preventiva (PFP) declaró[34] que el crimen electrónico en 2006 había causado pérdidas por casi 5,5 millones de pesos mexicanos, y advirtió sobre el aumento en la práctica del *phishing*, uno de los caminos principales hacia el robo de identidad. Sin embargo, las autoridades explican que las cifras provienen de los casos en los cuales hay una queja, y estos sólo pueden ser 10% del total de fraudes electrónicos, pues el 90% restante pudo no ser denunciado. De un total de pérdidas relacionadas con el crimen cibernético, 1'980.000 pesos mexicanos fueron el resultado del fraude bancario, 2,9 millones de pesos mexicanos al envío de correos electrónicos fraudulentos (los correos electrónicos nigerianos, las loterías) y 650.000 del comercio electrónico.

Durante 2005 hubo 47 casos de *phishing*, mientras que en 2006 se detectó un promedio de un caso por día. El departamento mexicano de crimen cibernético trabajó entre 70 y 80 casos cada año, en muchos de los cuales terminó liberando a los sospechosos, porque la acusación no llevó a una verdadera investigación o por los vacíos legales que aún existen en esa área.

7.4 Casos específicos por regiones

- En el estado de Chihuahua, en el norte de México, el fiscal estatal[35] informó que en 2008 por lo menos dos secuestros de mujeres habían sido el resultado de contactos buscados por los secuestradores a través de internet.
- La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) recibió 7.131 quejas en Tamaulipas, en mayo 2009, incluyendo las del clonaje y el robo cibernético de tarjetas de crédito.

7.5 El marco legal en México

Tradicionalmente, las leyes criminales están gobernadas por el principio de territorialidad. Como internet es un espacio virtual que no está ubicado en un punto geográfico único, el juicio y castigo de los crímenes cometidos constituyen un desafío permanente.

El Código penal federal mexicano establece explícitamente, en su artículo 211 Bis, un castigo para quienes alteren, destruyan y causen la pérdida de información en los sistemas informáticos o en los estados financieros de los individuos o de las agrupaciones. La ley sólo se

refiere al sistema informático local en su sección correspondiente a la pornografía infantil, en el artículo 187. Por consiguiente, las otras conductas electrónicas ilegales deben ser "adaptadas" a crímenes como el fraude, la extorsión y el robo de información, entre otros. Como resultado, las estadísticas de crimen financiero, sobre todo las electrónicas, están incorporadas en conceptos más generales como el fraude y la extorsión, lo que impide separarlas y estudiar su particularidad.

7.6 Las fuentes importantes de información sobre este asunto en México[36]

La Universidad Nacional Autónoma de México (Unam) creó varios sitios web para alertar a los consumidores y los usuarios sobre las diferentes formas de seguridad electrónica. La Universidad brinda consejos para la identificación de *spams*[37], *pharming*[38], *phishing* (www.seguridad.unam.mx/usuario-casero/phishing.dsc.) así como ideas para prevenir la violación de la privacidad y de la seguridad[39].

Algunos miembros de la Asociación Mexicana de Internet crearon una página web (www.navegaprotegido.com.mx) que contiene información para educar a los consumidores sobre los riesgos del robo de identidad.

El grupo de trabajo cCrime, sobre crímenes electrónicos, fue creado para reunir información sobre las tendencias del *phishing* y para cancelar los nombres de dominio asociados con el fraude de identidad. Este grupo está conformado por entidades públicas y privadas, incluyendo la Asociación de Bancos de México (ABM), la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra), el Banco Nacional de México (Banamex), el Banco Bancomer, la Asociación Mexicana de Internet (Amipci), la Policía Federal Preventiva, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Nic México y la Unam.

7.7 Los crímenes electrónicos en Estados Unidos

Según la información recolectada por el FBI[40], en 2008 las quejas sobre el crimen *online* batieron el récord: ese año el Internet Crime Complaint Center (IC3) recibió 275.284 denuncias, un aumento de 33,1% respecto al año anterior, cuando recibió 206.884 denuncias; en 2006 fueron 207.492 y 231.493 en 2005. La pérdida total asociada con el fraude *online* fue de 265 millones de dólares, aproximadamente 25 millones más que en 2007. La pérdida promedio individual alcanzó 931 dólares. Este total incluye muchos tipos de fraude diferentes y quejas no fraudulentas. Sin embargo, la investigación indica que sólo uno de siete incidentes de fraude llega a las instancias reguladoras.

La pérdida total de todos los casos de fraude mencionados fue de 264,6 millones de dólares, y de 239,1 millones en 2007. El delito más denunciado fue la no entrega de mercancía comprada, seguido por el fraude de las subastas y el fraude de las tarjetas de débito y crédito. Entre los individuos que denunciaron pérdidas en dólares por fraude, las mayores pérdidas estuvieron entre las víctimas de fraudes de cheque (3.000 dólares), las víctimas de confidencialidad (2.000 dólares), los correos nigerianos (África del oeste, 419 dólares de avance) y las víctimas de fraude (1.650 dólares). Los hombres denunciaron mayores pérdidas que las mujeres, lo que puede explicarse por las diferencias en las compras electrónicas entre unos y otras. Según los datos comparativos de los informes de 2007 y 2008, el correo electrónico y las páginas web fueron los dos principales mecanismos para lograr el contacto fraudulento.

La tabla 3 muestra la tendencia de las denuncias recibidas y de las pérdidas en dólares para el periodo 2004-2008.

7.8 La demografía del fraude electrónico en Estados Unidos

En los casos en los que se logró una ubicación, más de 75% de los autores del crimen eran hombres, y la mitad residían en uno de los siguientes estados: California, Florida, Nueva York, Texas, Distrito de Columbia y Washington. Estos lugares se encuentran entre los más poblados del país (véase el mapa 10).

Según el tamaño de la población, el Distrito de Columbia, Nevada, Washington, Montana, Florida y Delaware tienen la tasa per capita más alta de autores de crímenes en Estados Unidos (véase la tabla 4). Se identificó que los perpetradores viven también en el Reino Unido, Nigeria, Canadá, Rumania e Italia (véase el mapa 11).

Las fronteras interestatales e internacionales son irrelevantes para los criminales electrónicos. Los problemas jurisdiccionales pueden facilitar sus actividades criminales, pues dificultan investigaciones con múltiples víctimas, múltiples estados/países y pérdidas de dinero muy variadas. Estas estadísticas resaltan la naturaleza anónima de internet. El género del perpetrador fue solamente registrado en 37,3% de los casos, y el estado en el que residen los autores de crímenes en el ámbito nacional sólo se registró en 33,3%[41].

Tabla 3. Denuncias recibidas y pérdidas en dólares en casos de fraude electrónico en Estados Unidos, 2004-2008

Año	Denuncias recibidas	Pérdidas, en millones de dólares
2008	275.284	265
2007	206.884	239,09
2006	207.492	198,44
2005	231.493	183,12
2004	207.449	68,14

Fuente: IC3 2008 Annual Report on Internet Crime.

Tabla 4. Tasa per cápita de autores de crímenes electrónicos en Estados Unidos

Rango	Estado	Por 100.000 habitantes
1	District of Columbia	81,32
2	Nevada	80,84
3	Washington	55,38
4	Montana	54,47
5	Florida	47,96
6	Delaware	45,75
7	New York	45,75
8	Hawaii	44,55
9	Utah	41,11
10	California	40,09

Fuente: Internet Crime Complaint Center, "2008 Internet Crime Report".

Con respecto a las denuncias, el denunciante promedio era hombre, entre 40 y 49 años de edad y residente de uno de los estados más poblados: California, Florida, Texas y Nueva York. Alaska, Colorado y DC (véase el mapa 12), aunque con un número relativamente pequeño de denuncias (en posición 31, 11 y 45, respectivamente), tenían las tasas per capita más altas de denunciantes en Estados Unidos (veáse la tabla 5). Aunque la mayoría de denunciantes era de Estados Unidos, IC3 también recibió denuncias de Canadá, el Reino Unido y Australia (véase el mapa 13).

7.9 Principales fuentes de información sobre el problema en Estados Unidos

El Internet Crime Complaint Center (IC3), una asociación entre el FBI y el National White Collar Crime Center (NW3C), publica un informe anual del número de denuncias recibidas por crímenes electrónicos, que detalla datos relativos al volumen y alcance de las denuncias, características del denunciante y del autor del crimen, datos geográficos, estafas más cometidas y referencias a los resultados del IC3.

8. El lavado de activos

Cómo se dijo, la globalización representa una nueva etapa en la internacionalización de los mercados y en el desarrollo de las redes de comunicación. Este fenómeno permite transacciones entre dos puntos distantes en tiempo real, sin demoras y con efectos inmediatos, haciendo que el dinero se mueva rápido y sin restricciones. Con la globalización están dadas las condiciones para la penetración de grandes volúmenes de fondos de origen ilícito en las economías lícitas del mundo. Este proceso supone la estructuración paralela de grandes empresas criminales que generan amplios beneficios y buscan darles una apariencia legal.

El lavado de activos tiene dos objetivos principales: ocultar los crímenes que produjeron el dinero y asegurarse el provecho del ingreso, mediante el consumo, la inversión o el ahorro en la economía legal. Para alcanzar estos objetivos se deben cumplir primero una serie de objetivos intermedios. Según un caso presentado por la Aduana de Estados Unidos en 1989, en la primera reunión del Grupo de Acción Financiera

Tabla 5. Tasas per cápita de denunciantes de crímenes electrónicos en Estados Unidos, por 100.000 habitantes

Rango	Estado	Por 100.000 habitantes
1	Alaska	337,61
2	Colorado	135,46
3	District of Columbia	119,63
4	Nevada	113,07
5	Maryland	111,60
6	Washington	105,95
7	Arizona	101,46
8	Oregon	101,03
9	Florida	95,25
10	California	95,09

Fuente: Internet Crime Complaint Center, "2008 Internet Crime Report".

(Gafi), en la mayoría de las operaciones de lavado de activos hay tres elementos presentes: 1) la conversión del dinero obtenido ilegalmente a otros activos; 2) el encubrimiento del verdadero propietario o de la fuente del ingreso ilegal; y 3) la creación de una percepción de legitimidad de la fuente y de la propiedad.

Las grandes operaciones, principalmente de narcotráfico u otros mercados ilegales, que operan sobre todo en efectivo, pueden dividirse en tres etapas: colocación, estratificación e integración. La primera consiste en la inyección del dinero o del bien obtenido ilegalmente en la economía legal (bancos, casas de cambio, instituciones financieras no bancarias, inmobiliarias, casinos, etc.). La estratificación en hacer creer que el dinero ilícito tiene un origen legal, distanciándolo de su origen verdadero y mezclándolo con otro proveniente de fuentes legales, mediante múltiples y a veces complejas transacciones financieras, lo que hace difícil el rastreo y la rendición de cuentas (crear capas de legalidad). Finalmente, la integración es la introducción del dinero en el mercado, los bancos, las inmobiliarias, el mercado financiero, la seguridad, etc., como si fuera total y absolutamente legítimo.

8.1 El marco legal mexicano

Para tratar el problema del lavado de activos, en México se expidió, en 1990, el artículo 115 Bis del Código federal fiscal. Posteriormente, en mayo 1996, entró en vigor un decreto que enmendaba diferentes artículos del Código penal, del Código federal fiscal y del Código federal de procedimiento criminal. Después de esta reforma, el lavado de activos dejó de ser sólo un delito fiscal y se convirtió en parte de la legislación punitiva.

Actualmente, las leyes mexicanas exigen que las instituciones bancarias y financieras notifiquen a las autoridades las operaciones que puedan hacer parte de una acción de lavado de activos. Estas instituciones son las oficinas de cambio, las compañías financieras, las cooperativas de ahorro y crédito, las instituciones de depósito, las compañías de arrendamiento financiero y de transferencias bancarias y los centros de cambio de divisas.

Los ataques del 11 de septiembre de 2001 constituyen un punto de referencia en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Uno de los resultados de esta lucha fue el aumento de la tendencia a delegar responsabilidades. La nueva legislación se tradujo en el aumento de las obligaciones para los actores privados (bancos, compañías de seguros, etc.), que deben ayudar en la lucha contra las actividades criminales financiadas por medio del sistema financiero. La noción del "dinero sucio" pasó de estar relacionada sólo con el narcotráfico para incluir las ganancias obtenidas por todos los delitos, tanto del crimen organizado como de otro tipo. Además, ahora el término tampoco está limitado al dinero de origen criminal, puesto que incluye dinero legítimo teñido por actividades criminales que van desde la evasión fiscal hasta el apoyo a organizaciones terroristas. En consecuencia, a medida que las medidas contra el lavado de activos aumentan y se aplican potencialmente a las actividades legales cotidianas, la división entre legalidad e ilegalidad se vuelve más porosa.

8.2 El cambio de habilidades: el lavado de activos en México

Por razones obvias, es imposible estimar exactamente los ingresos generados por la producción y el comercio de drogas ilícitas. Su ilegalidad implica que no hay archivos confiables de las transacciones. Además, por su carácter ilegítimo, la información está sujeta a manipulaciones: una estrategia común en la arena política es que se exagere, disminuya o distorsione la verdadera naturaleza y el tamaño de la economía ilegal de la droga (Velasco, 2005).

Para el año 2004 se estimó que los narcotraficantes, traficantes de armas y otros criminales

lavaron entre 500 mil millones y un billón de dólares en el mundo. Sin embargo, otras fuentes declaran que hasta ese año el mismo fenómeno movió aproximadamente 1,5 a 2 billones de dólares anualmente. Para el Fondo Monetario Internacional, la cifra representa de 2 a 5% del producto interno bruto (PIB) mundial.

Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo calcula que las transacciones del lavado de activos en América Latina y el Caribe constituyen entre 2,5 y 6,3% del PIB regional. Las firmas consultoras Mancera y Ernst & Young estiman que en México se lavan unos 24 mil millones de dólares anuales. Otras fuentes indican que la cantidad de dinero que se lava cada año en el ámbito internacional alcanza 8% de la economía global. Respecto al lavado de activos en 2008, varias instituciones han presentado cantidades que no parecen coincidir entre sí.

A finales de 2008, la Financial Action Task Force (FATF) y su filial para América Latina, Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (Gafisud) –creada para combatir el lavado de activos– y el Fondo Monetario Internacional (FMI) publicaron el "Informe mutuo de evaluación". En este estudio, el FMI critica las acciones de las autoridades mexicanas en su lucha contra los crímenes de transacciones de recursos de origen ilícito. El informe plantea que México enfrenta una amenaza sin precedentes contra la estabilidad y la seguridad nacional por parte del crimen organizado y el narcotráfico. Agrega que los crímenes relacionados con el lavado de activos no se han investigado; las autoridades sólo tenían veinticinco casos oficiales (meses después de la publicación del informe la cantidad pasó a 47) desde 1989, año en que la actividad fue criminalizada.

Informes actualizados de la Procuraduría General mexicana reconocen una cifra baja de lavado de activos, 10 mil millones de dólares cada año. Sin embargo, la compañía estadounidense No Money Laundering calcula que en México este podría representar 45 mil millones de dólares anuales, dado el alto nivel de corrupción y de narcotráfico existentes en el país[42].

Un estudio del Congreso mexicano con datos del Ministerio de Finanzas, dice que sólo en 2008 las autoridades financieras consideraron "relevantes" transacciones por 6,5 mil millones de dólares. Esto no significa necesariamente que sean ilegales, pero sí tienen algún elemento sospechoso, como por ejemplo alcanzar montos de 10.000 dólares cada una. Este estudio se refiere al último informe del National Drug Intelligence Center (NDIC) del Departamento de Justicia de Estados Unidos, que declara que los carteles mexicanos de droga introdujeron anualmente por lo menos 17.200 millones de dólares provenientes de Estados Unidos.

Un informe de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) indicó que entre diciembre de 2006 y febrero de 2008 la agencia sancionó a 71 instituciones financieras, incluyendo bancos, oficinas de representación, sociedades financieras y compañías inmobiliarias. Respecto a esto, la Procuraduría reconoció que en 2007 la mayoría de los juicios relacionados con el lavado de activos (operaciones con recursos provenientes de fuentes ilícitas) fueron el resultado de arrestos de gente con grandes cantidades de dinero en los aeropuertos del país, de operaciones contra el crimen organizado o de denuncias anónimas. Según esto, el número de juicios es bajo porque por lo general estos casos son clasificados como acuerdos para el transporte o la custodia del dinero y sólo se reconocen como crimen organizado cuando hay una relación clara con una organización criminal.

El mapa 14 muestra los estados mexicanos donde entre mayo 2004 y diciembre 2005 se recibieron reportes de transacciones inusuales.

Se observa que la mayor cantidad de transacciones se hicieron en Ciudad de México, con un total de 30.000, seguida por Jalisco, con un poco más de 10.000. En Nuevo León y el estado de México hubo entre 2.000 y 10.000 operaciones. En los estados de Sonora, Quintana Roo, Sinaloa, Baja California, Puebla, Tamaulipas, Michoacán, Guanajuato, Veracruz y Chiapas entre 1.000 y 1.999 transacciones, y en el resto del país se reportaron menos de mil operaciones inusuales.

Según la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por su naturaleza, tres tipos de transacciones financieras pueden ser asociadas con el lavado de activos: 1) las ya mencionadas transacciones relevantes; 2) las transacciones inusuales; y 3) las transacciones inquietantes. Cada una de estas categorías tiene sus propias características (cantidades, frecuencia, motivos, etc.).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público clasificó entre las transacciones relevantes las que alcanzan una suma mayor de 10.000 dólares, independientemente de que haya o no elementos que las unan con los escenarios del lavado de activos. Estas operaciones totalizaron 6,5 millones durante 2008. En segundo lugar, el Ministerio de Finanzas definió las transacciones inusuales como aquellas que no son consistentes con las actividades conocidas de los clientes bancarios y las transacciones que no siguen un patrón de comportamiento normal sin que haya justificación razonable. Se consideran también inusuales las transacciones de personas que podrían estar vinculadas con la financiación del terrorismo o con actividades relacionadas con el lavado de activos. Finalmente están las llamadas transacciones inquietantes, que incluyen las actividades, comportamientos o actitudes de gerentes, funcionarios y empleados de las instituciones que podrían incumplir las leyes financieras.

8.3 Los mecanismos del lavado de activos en México

Las cifras de la Procuraduría General de la República informan[43] que las estrategias de las organizaciones criminales han cambiado, y ahora más de 60% de las transacciones de lavado de dinero no se hacen por medio del sistema tradicional financiero, sino de *prestanombres* que compran bienes de lujo, propiedades y negocios de bajo perfil, difíciles de rastrear. Según José Luis García Marmolejo, antiguo fiscal encargado de las operaciones contra los recursos de origen ilícito, el hecho de que el sistema financiero haya aumentado su protección ha llevado a los criminales a acumular su dinero o a transferirlo por otros medios. Hay gente que invierte en joyas o compra en efectivo autos de lujo o aviones, para no dejar rastros fáciles de seguir.

Una de las nuevas formas adoptadas por el crimen organizado para el lavado de activos es el uso de tarjetas pre-electrónicas. El encargado de la Unidad Especial de Investigación sobre recursos provenientes de fuentes ilícitas de la Procuraduría mexicana, Augusto César Peniche Espejel, declaró[44] que las bandas de narcotraficantes, de piratería y de trata de personas utilizan esta nueva modalidad para evitar ser controlados. También hay un método conocido como el *pitufeo*, consistente en dividir las transferencias y depositar pequeñas cantidades de dinero en varias cuentas diferentes, para no hacer transacciones inusuales. Los titulares de esas cuentas, a su vez, giran cheques a cuentas especializadas y los envían luego a otros países. Actualmente, el uso de tarjetas prepagadas y el *pitufeo* son las dos prácticas más utilizadas por el crimen organizado para limpiar sus activos. Las tarjetas prepagadas están disponibles en los bancos, en las compañías de transferencia de dinero e, inclusive, *online*, y permiten a los criminales trasladar grandes cantidades de efectivo de un país a otro sin control virtual alguno.

Como lo señala el informe PBS[45], México es el centro más grande de lavado de activos, y los esquemas utilizados en este delito recurren a estrategias básicas: los dineros provenientes de la droga son traídos ilegalmente en efectivo a México y luego llevados de regreso a Estados Unidos por medio de mensajeros o de autos blindados, así como por transferencia bancaria electrónica. Los criminales también *lavan* dinero aprovechando los vacíos jurídicos en la legislación bancaria mexicana: a México todavía se puede transferir dinero por medio de bancos o casas de cambio sin un registro del verdadero dueño de los fondos. Además, las medidas existentes, que buscan facilitar las transferencias para los mexicanos residentes en Estados

Unidos, permiten hacer transferencias de dinero sin abrir una cuenta bancaria en ninguno de los dos países. Adicionalmente, la legislación no contempla otras posibilidades del lavado de activos, como los bancos *offshore*, casinos o corredurías de bienes raíces.

Aunque no se dispone de cifras oficiales o fiables que muestren la persistencia o el aumento del lavado de activos en México durante la década pasada, la revisión de las cifras presentadas en este estudio muestra que el factor determinante para combatir el problema se encuentra en la estructura institucional del país y no en las leyes e instituciones supranacionales.

Para enfrentar realmente el problema, México debe desarrollar un marco legal e institucional capaz de solucionar de manera eficaz los problemas financieros. Como se describe en este estudio, la legislación mexicana ha mostrado recientemente señales de progreso. Estas son, sin embargo, más lentas que en otros países.

A pesar de los desarrollos recientes, como la cada vez mayor presión internacional, sobre todo por parte de Estados Unidos, su principal socio comercial, el marco legal mexicano todavía no cuenta con las herramientas necesarias para perseguir y castigar el lavado de activos, y las instituciones judiciales carecen de la capacidad técnica para hacerlo. Además, el lavado de activos se refleja en la economía formal, aumentando los costos políticos de la persecución. Como es el caso usualmente en los asuntos relativos al narcotráfico dentro del contexto mexicano, las recomendaciones para enfrentar este problema se centran en la necesidad de llevar a cabo una reforma judicial exhaustiva como base para avanzar en el combate contra este delito.

9. Conclusiones

9.1 México, ¿un Estado fallido?

Después de los ataques del cartel del narcotráfico la Familia Michoacana contra las autoridades militares y de policía en diez ciudades de dos estados, en julio de 2009, que dejaron por lo menos dieciocho policías y militares muertos y dos decenas de heridos, en retaliación contra el gobierno del presidente Calderón por el arresto del capo de la familia, Arnoldo Rueda, algunos observadores han sostenido que México está en camino a convertirse en un Estado fallido. Durante los ataques, el cartel usó municiones militares, incluyendo granadas lanzadas contra las estaciones de policía. Los observadores temen que esté por estallar una narcoguerra entre los soldados armados de los carteles y las fuerzas de seguridad federales mexicanas.

Justo antes de las elecciones de julio 2009, el presidente Calderón declaró que la estabilidad democrática mexicana estaba en riesgo, y advirtió de la amenaza que representan la violencia del narcotráfico y el crimen organizado, sembrando caos y anarquía a través del país. A muchos legisladores y agentes de inteligencia de Estados Unidos les preocupa que las poderosas y violentas organizaciones de narcotraficantes desestabilicen al gobierno de Calderón, particularmente si los carteles son capaces de corromper figuras militares claves, como ocurrió en 1997 con el zar antidrogas mexicano, el general Gutiérrez Rebollo. Además, existen muchas pruebas de la corrupción de las fuerzas de orden público municipales y regionales por parte de los grandes carteles.

La ofensiva del cartel de mediados de julio fue la confrontación más sangrienta y feroz en la historia nacional moderna. Los analistas interpretan los ataques como una prueba de que por lo menos los seis carteles más importantes son capaces de llevar a cabo ataques frontales contra el Estado y podrían desestabilizarlo seriamente.

A pesar de esos temores, México no puede ser considerado como un Estado fallido. El gobierno mantiene el control sobre la mayor parte del territorio nacional, provee servicios públicos básicos, realiza elecciones y lleva a cabo la mayoría de las demás tareas gubernamentales claves. Además, las fuerzas armadas mexicanas

se mantienen leales y apoyan al gobierno del presidente Calderón, y son capaces de repeler ataques directos contra el Estado, como lo demostraron incluso frente a los ataques de los narcotraficantes de Michoacán en 2009. No hay amenaza seria de un "colapso" o "fracaso" inminente del Estado en México.

Sin embargo, e incluso ante la ausencia de un escenario de guerra frontal contra los carteles o colapso del Estado, a algunos observadores les preocupa que el gobierno mexicano se vea empujado a "capitular" y a buscar una conciliación con las poderosas organizaciones criminales del país, a expensas de la estabilidad institucional de México y de la seguridad a largo plazo tanto suya como de Estados Unidos. Aunque es muy poco probable que esto ocurra durante la administración de Calderón, que ha rechazado explícitamente que cualquier acuerdo de ese tipo sea posible o deseable, el solo hecho de que tal alternativa se mencione subraya el alto precio que México está pagando hoy en día, tanto en vidas como en recursos, para combatir a las poderosas organizaciones narcotraficantes del país.

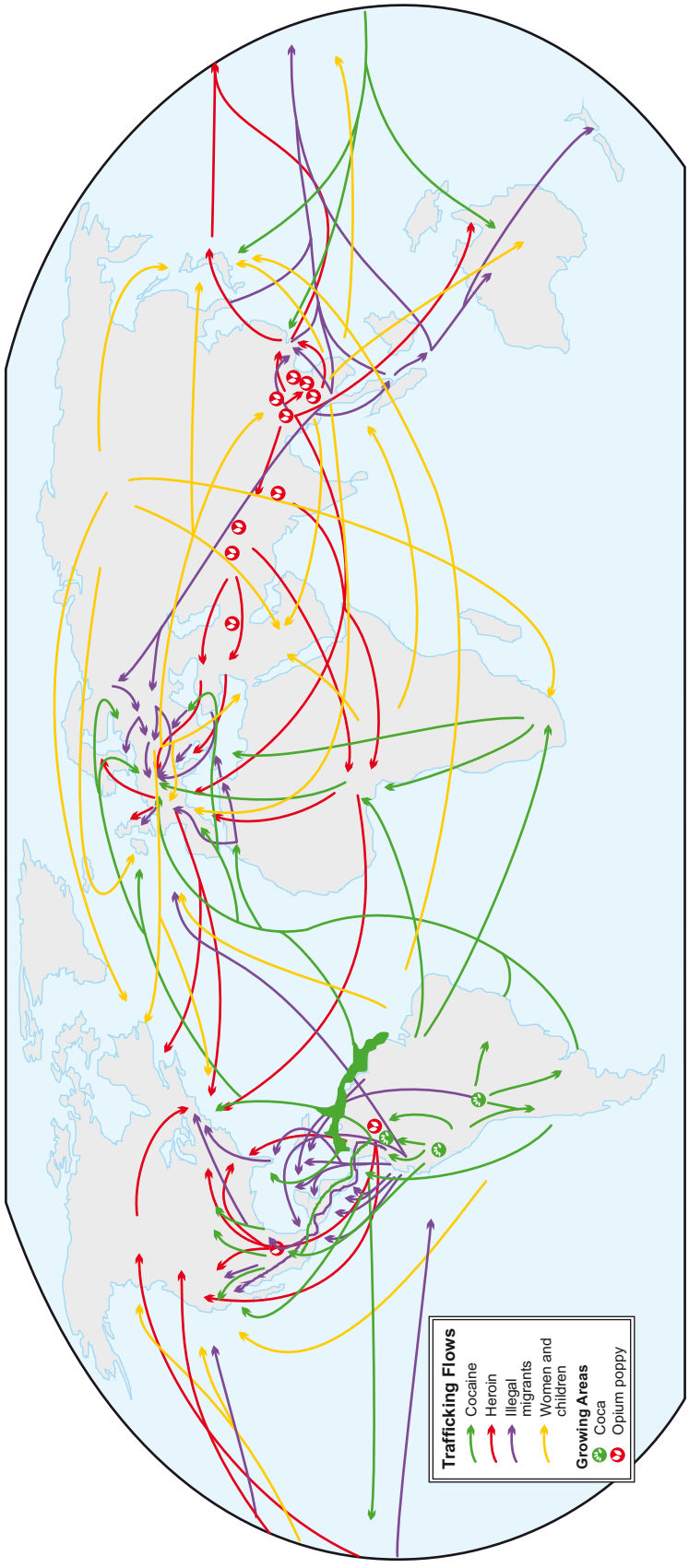
Para combatir efectivamente al narcotráfico y a otras formas de crimen organizado, la mayoría de los analistas sostienen que México debe emprender serias y complejas reformas de instituciones estatales claves como la policía, el sistema judicial, el sistema de prisiones y los procesos electorales. Si no se llevan a cabo reformas institucionales y políticas importantes, es probable que en el futuro cercano el país continúe enfrentando altos niveles de violencia relacionada con las drogas y varios desafíos a la estabilidad institucional por parte de las organizaciones de narcotraficantes y otras manifestaciones del crimen organizado.

El gobierno de Estados Unidos tiene corresponsabilidades claras en la actual guerra contra las drogas que se libra en México. Hasta ahora, no ha hecho su parte para controlar la demanda interna de drogas ilícitas, limitar el flujo ilegal de armas ligeras desde su territorio hacia México o prevenir el lavado de dinero en Estados Unidos o el flujo de efectivo de vuelta hacia México. Tampoco ha establecido los mecanismos de cooperación necesarios que se requieren para compartir efectivamente inteligencia sobre crimen organizado con su vecino del sur.

Bajo la Iniciativa Mérida, de 2008, los dos países han iniciado una cooperación bilateral mejor con respecto a la lucha contra el narcotráfico y otras formas de crimen organizado. Ahora Washington reconoce públicamente sus obligaciones, materiales y morales, de asumir una mayor parte de la responsabilidad por el rol de Estados Unidos en la violencia y el crimen derivados del narcotráfico en México. Pero Mérida apenas ha comenzado a funcionar y del lado estadounidense falta mucho por hacer. Es claro que si Washington va a cumplir con sus corresponsabilidades se requerirán más fondos y mucha más cooperación durante la próxima década. Una pregunta que permanece abierta es si el gobierno de Estados Unidos va a proveer esa cooperación en la forma sostenida que se requiere.

Finalmente, vale la pena mencionar que a pesar del debate actual sobre la legalización de la marihuana en California, México y a lo largo de gran parte del hemisferio, incluso si ese paso se da –y no hay garantía de que eso suceda– es poco probable que la legalización de una droga ilícita tenga pronto un efecto significativo sobre la actividad del narcotráfico en México. Lo más probable es que los traficantes se dediquen más intensamente a contrabandear otras drogas ilegales, como la cocaína, la heroína y las metanfetaminas, mientras que la competencia entre grupos rivales se intensifica, llevando a niveles aun más altos de violencia relacionada con las drogas. México no puede darse el lujo de esperar por una solución tan incierta para atender sus apremiantes prioridades de reforma institucional. Incluso con la disminución de los niveles de narcotráfico en el país, este (como muchos otros países en el hemisferio) continuará enfrentando enormes desafíos a su prosperidad futura y su estabilidad institucional de diversas formas de crimen organizado, que van más allá del narcotráfico.

Mapa 1. Rutas del tráfico ilícito de drogas y personas

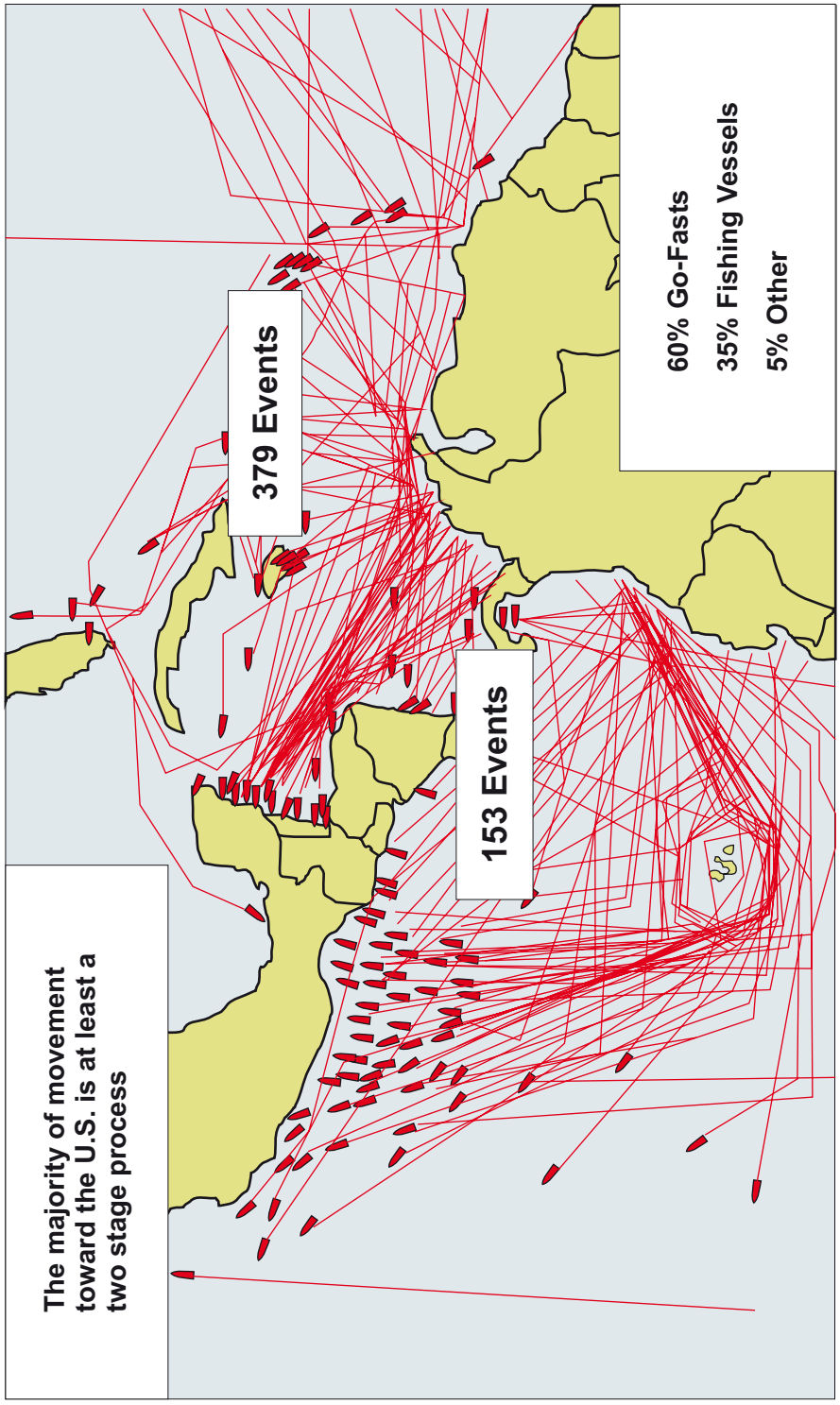


Fuente: U. S. Government via: http://www.lib.utexas.edu/maps/world_maps/illicit_trafficking_2000.jpg

Mapa 2. Principales rutas de tráfico de drogas

Fuente: Mexican Drug Cartels: Government Progress and Growing Violence of Colombia northwards along the Pacific coasr.com/images/latinamerica/map/S_America_800.jpg>.

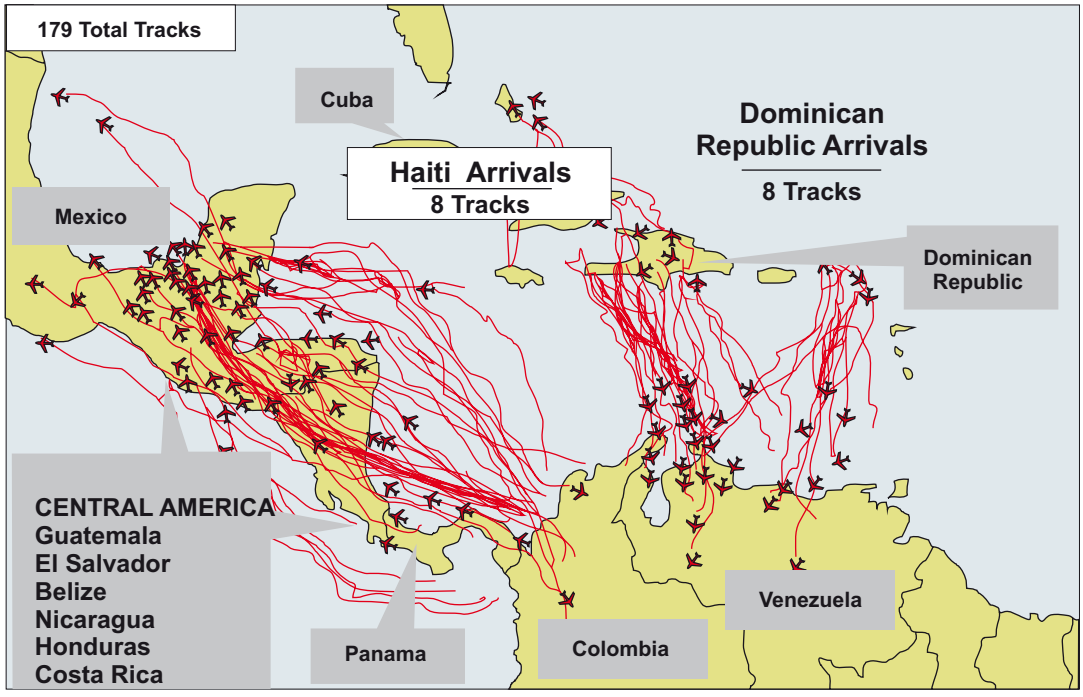
Mapa 3. Actividad marítima sospechosa, 1 de enero-20 de diciembre de 2005



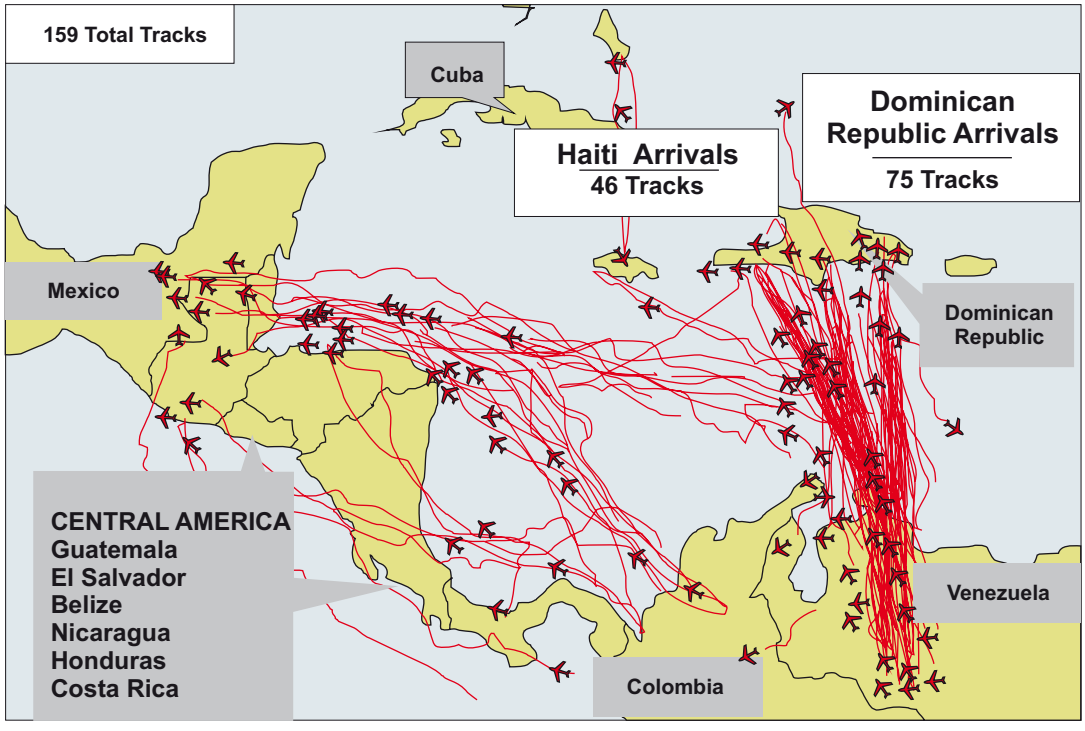
Fuente: Department of Defense, Joint Interagency Task Force (JIATF) South.

Mapas 4 y 4A. Patrones de vuelos sospechosos de tráfico de drogas

2003

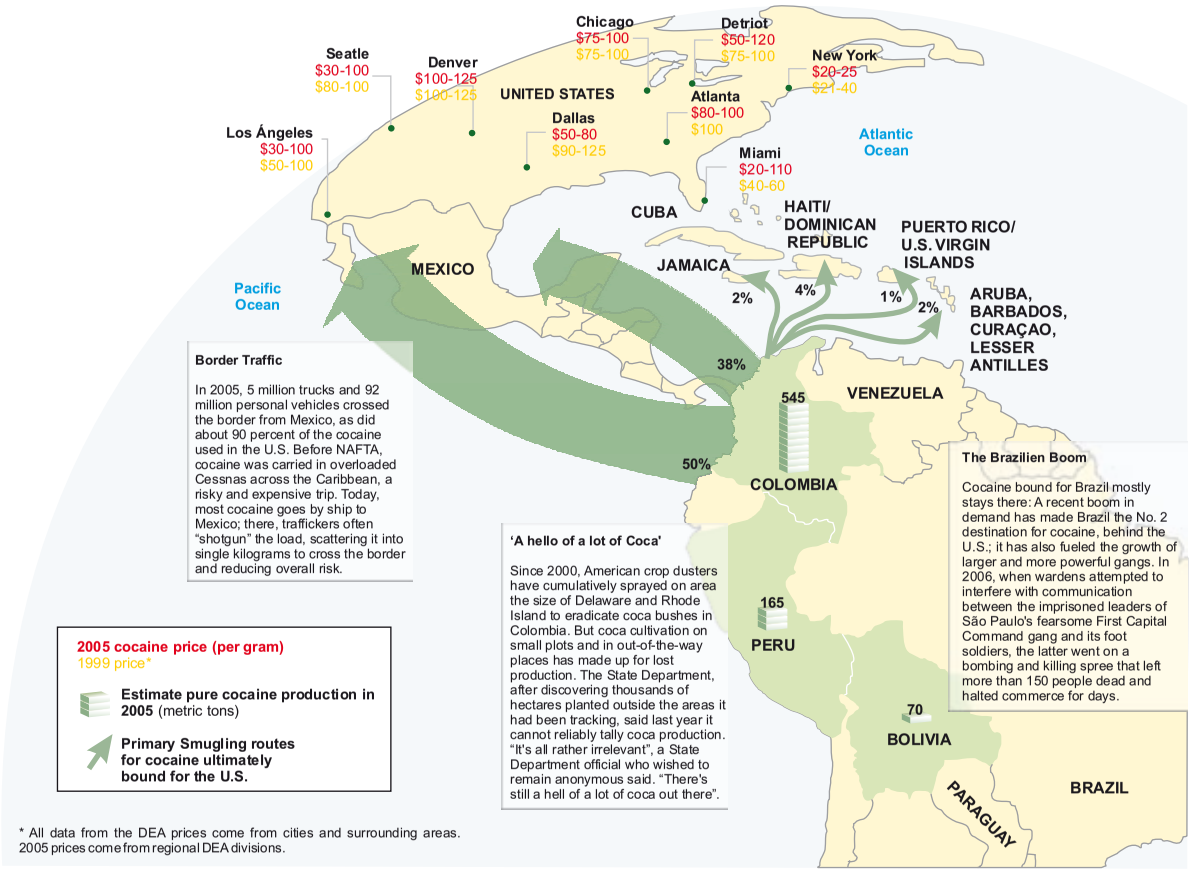


2006



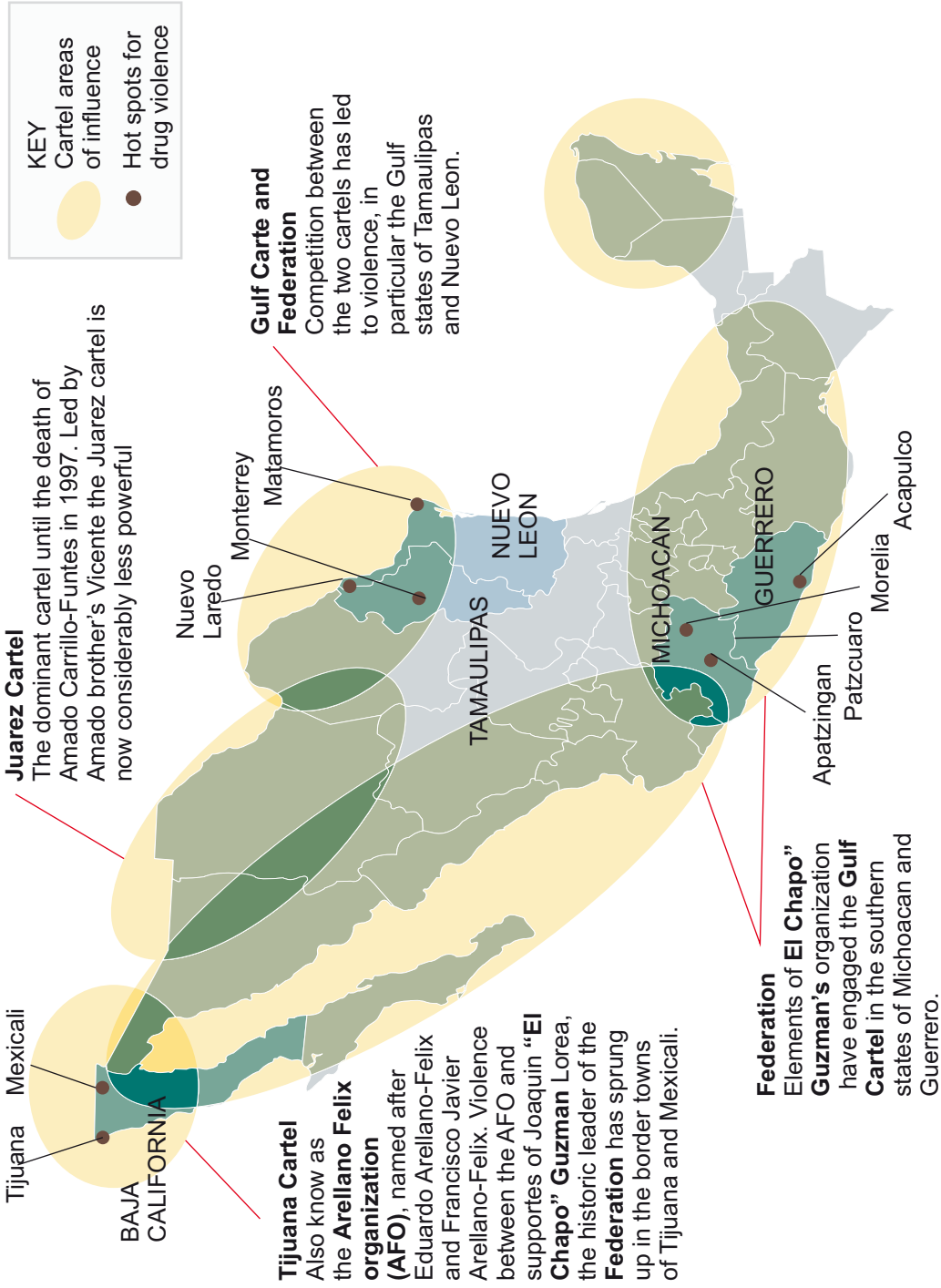
Fuente: White House Office of National Drug Control Policy

Mapa 5. Principales destinos del tráfico de cocaína de Colombia hacia Estados Unidos (pasando por México), precios por gramo (1999 y 2005) y toneladas por país (2005)



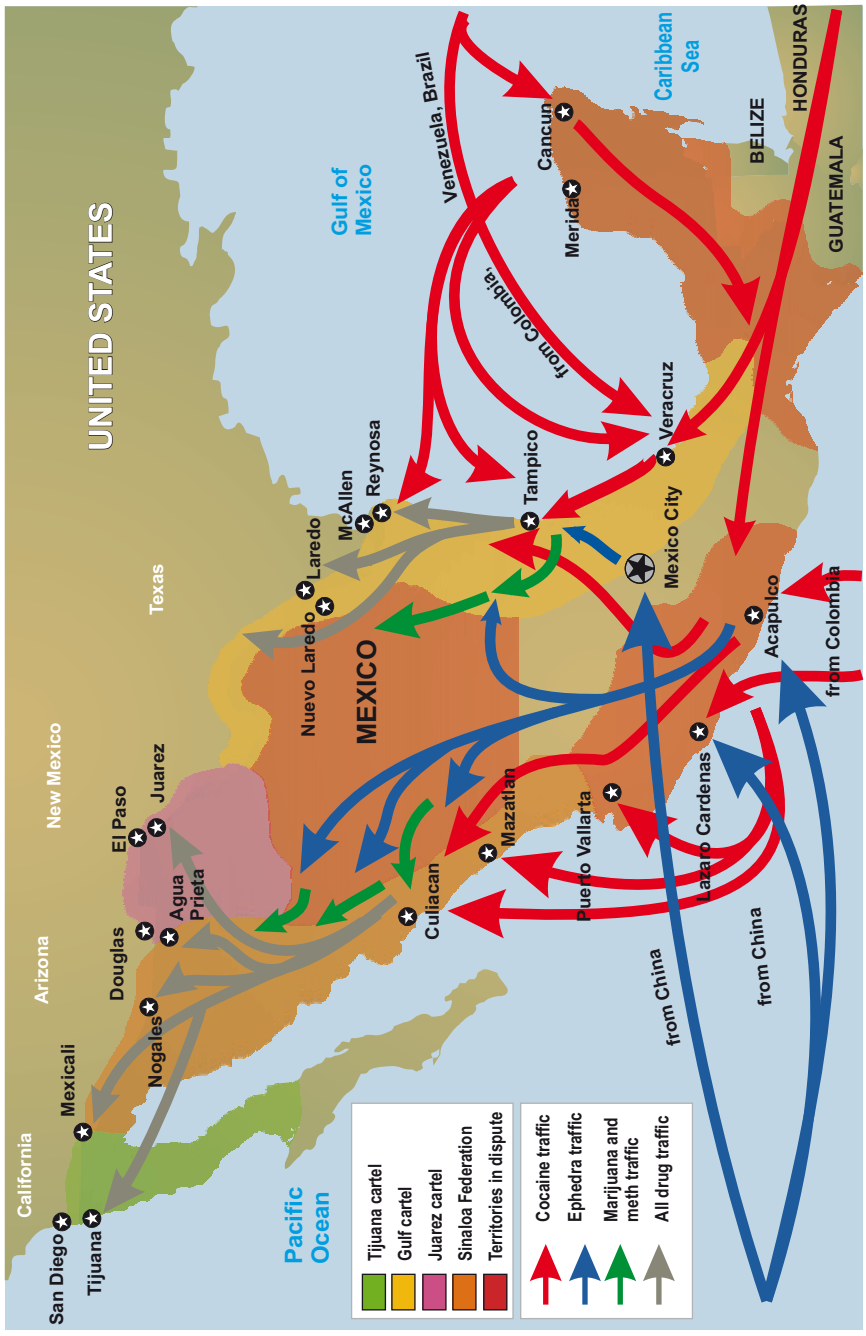
Fuente: Ken Dermota, "Snow Fall", World in Numbers, July/August 2007, Atlantic.

Mapa 6. Principales áreas de operaciones de los carteles mexicanos más importantes



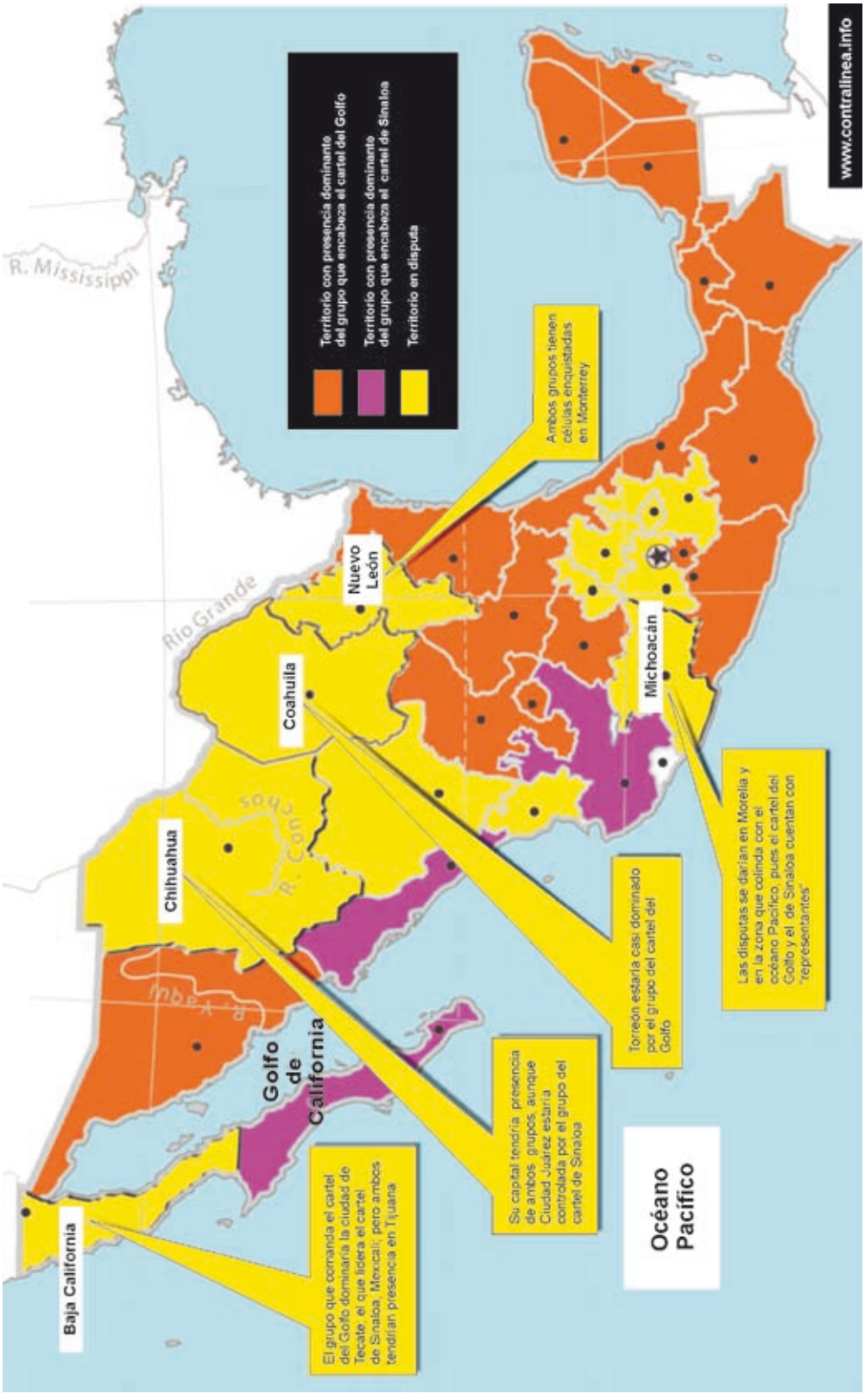
Fuente: The Heritage Foundation. <http://www.heritage.org/research/latinamerica/images/b2163_map1lg.gif>

Mapa 7. Principales áreas de influencia y rutas de tráfico de los carteles mexicanos más importantes, 2008



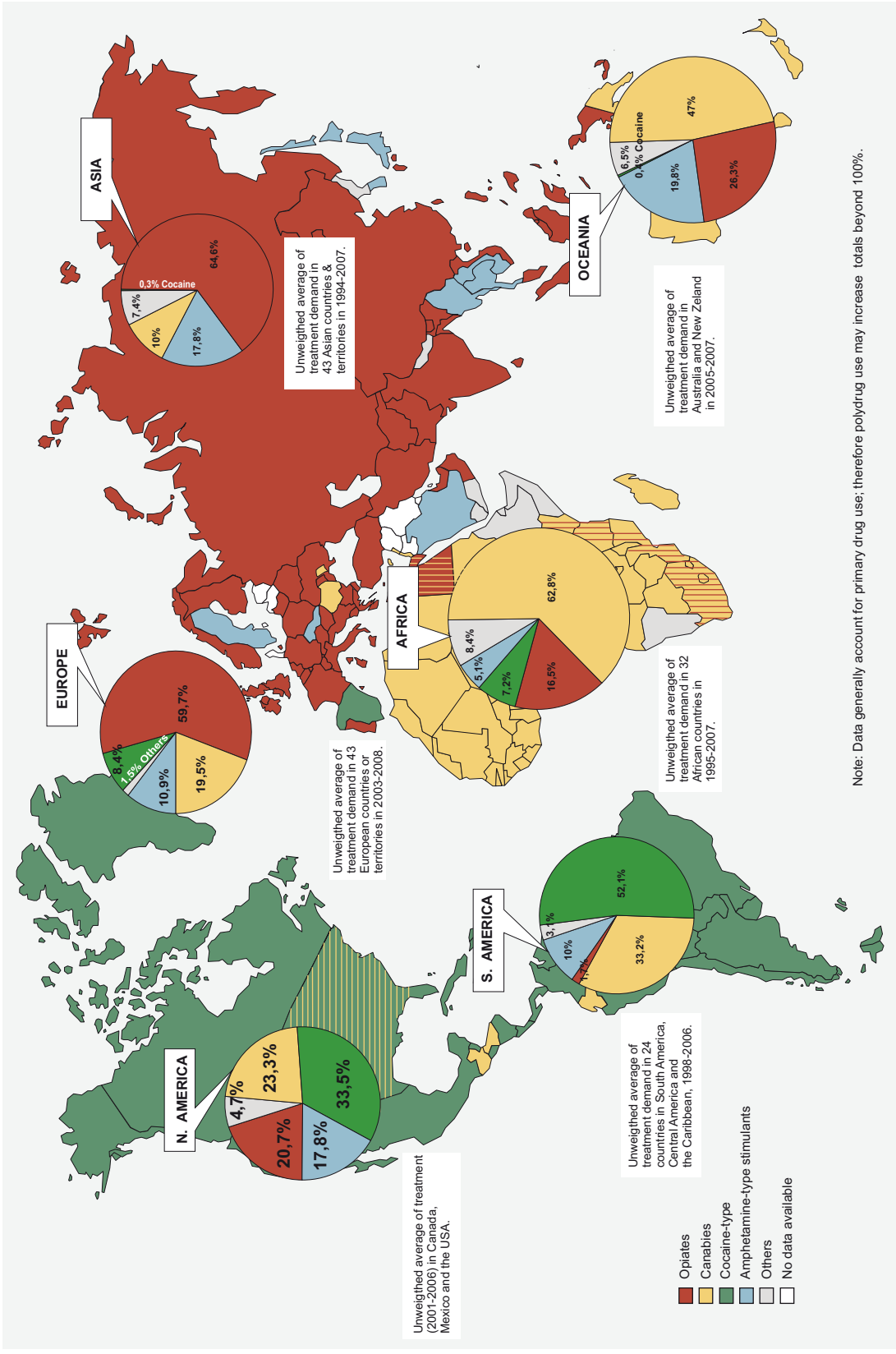
Fuente: "Organized Crime in Mexico", Stratfor, 11 Mar. 2008 <http://web.stratfor.com/images/latinamerica/art/Drug-traffic-routes-and-cartel-areas.jpg>.

Mapa 8. Distribución de los grandes grupos del narcotráfico en México, julio de 2009



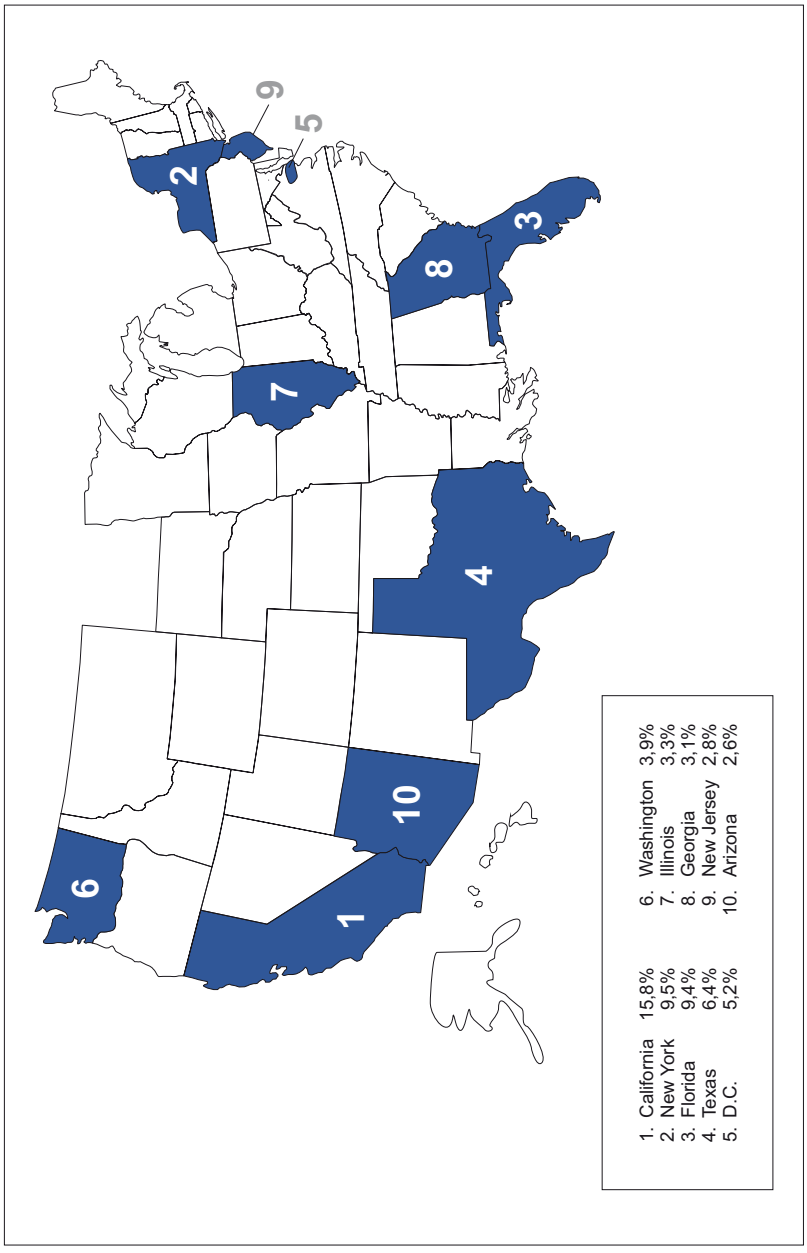
Fuente: Contralinea Magazine, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/07/12/narcotrafico-la-disputa-por-el-pais/>.

Mapa 9. Uso de la droga en el mundo



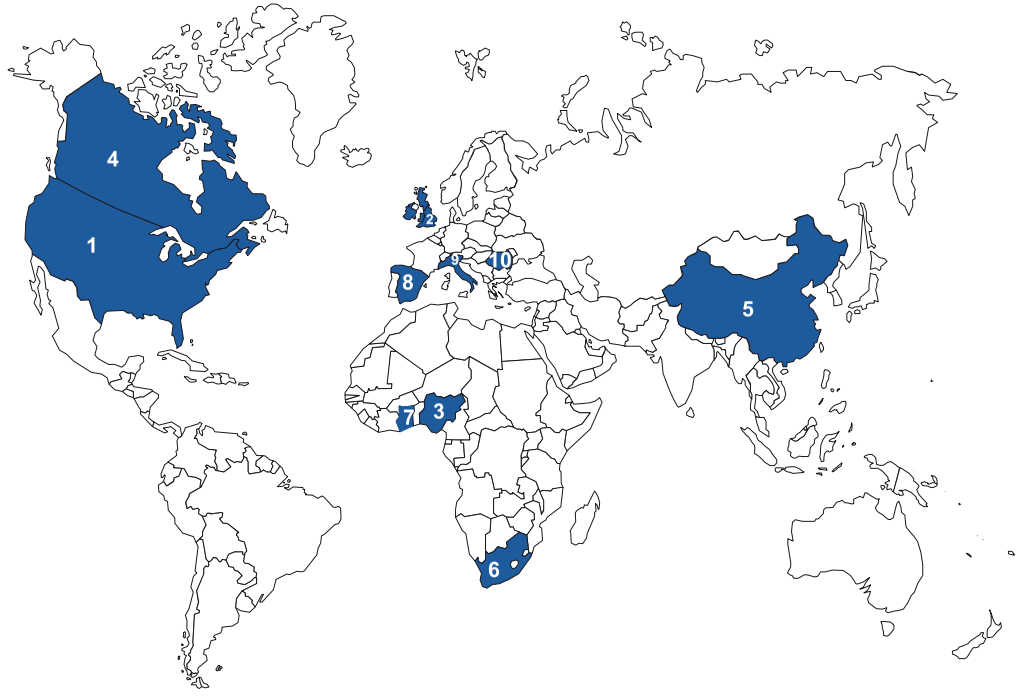
Fuente: the UN Office of Drugs and Crime (UNODC), World Drug Report 2009. <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2009.html>.

Mapa 10. Los diez estados con más casos de fraude electrónico en Estados Unidos



Fuente: Internet Crime Complaint Center, "2008 Internet Crime Report".

Mapa 11. Diez países donde se comenten más crímenes electrónicos

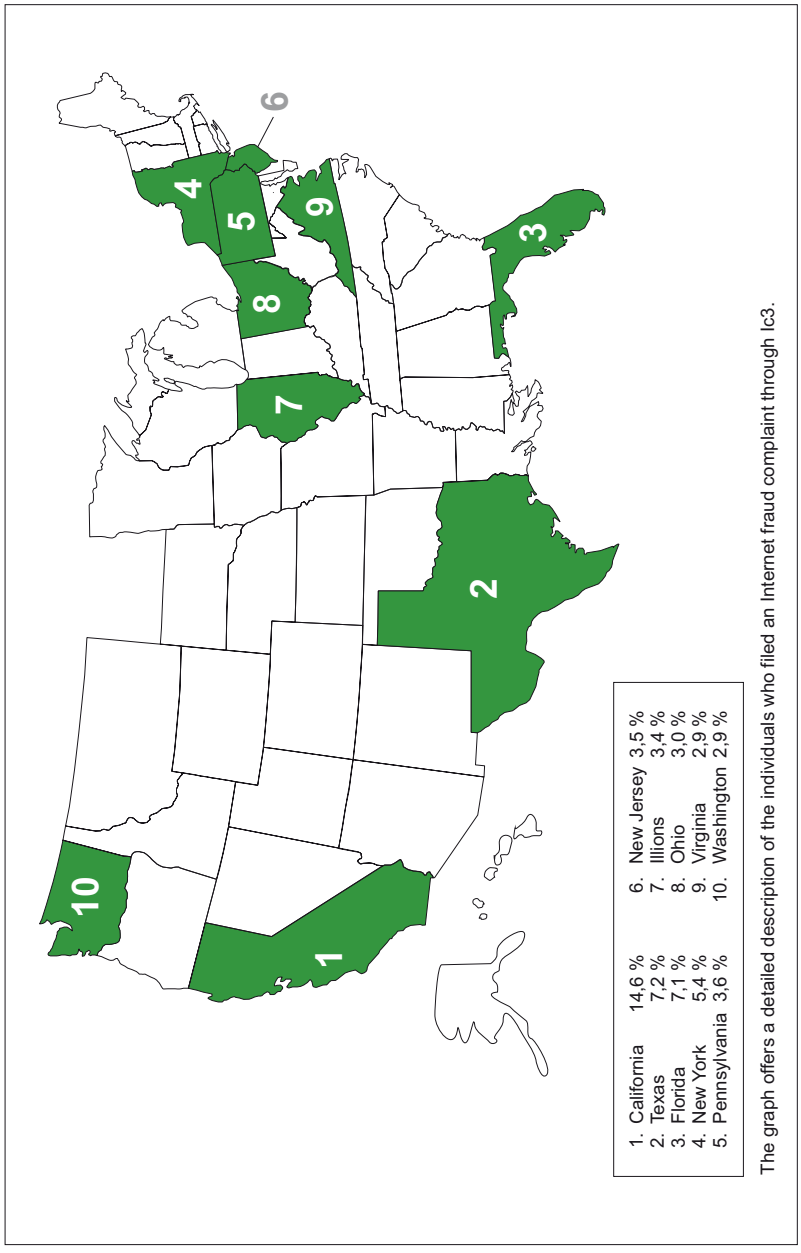


1. United States	66,1 %	6. South Africa	0,79 %
2. United Kingdom	10,5 %	7. Ghana	0,6%
3. Nigeria	7,5 %	8. Spain	0,6%
4. Canada	3,1 %	9. Italy	0,5%
5. China	1,6 %	10. Romania	0,5%

Perpetrators also have been identified as residing in the United Kingdom, Nigeria, Canada, Romania, and Italy.
Inter-state and international boundaries are irrelevant to Internet criminals. Jurisdictional issues can enhance their criminal efforts by impeding investigations with multiple victims, multiple states/countries, and varying dollars losses.

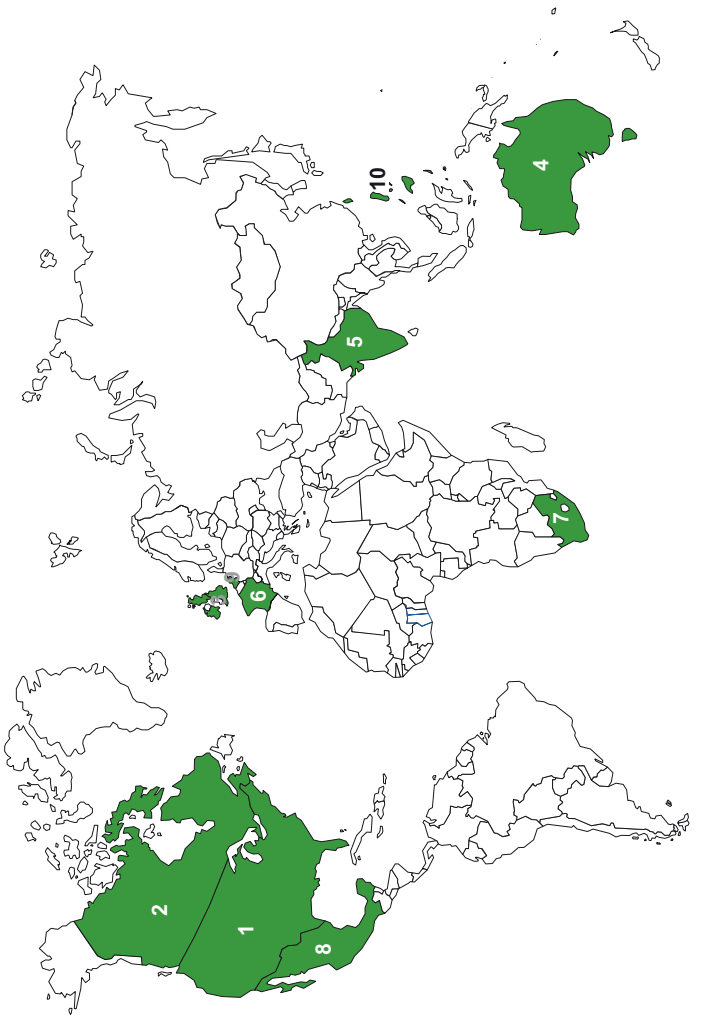
Fuente: Internet Crime Complaint Center, "2008 Internet Crime Report".

Mapa 12. Diez estados de Estados Unidos donde se denuncian más crímenes electrónicos



Fuente: Internet Crime Complaint Center, "2008 Internet Crime Report".

Mapa 13. Diez países donde se denuncian más crímenes electrónicos

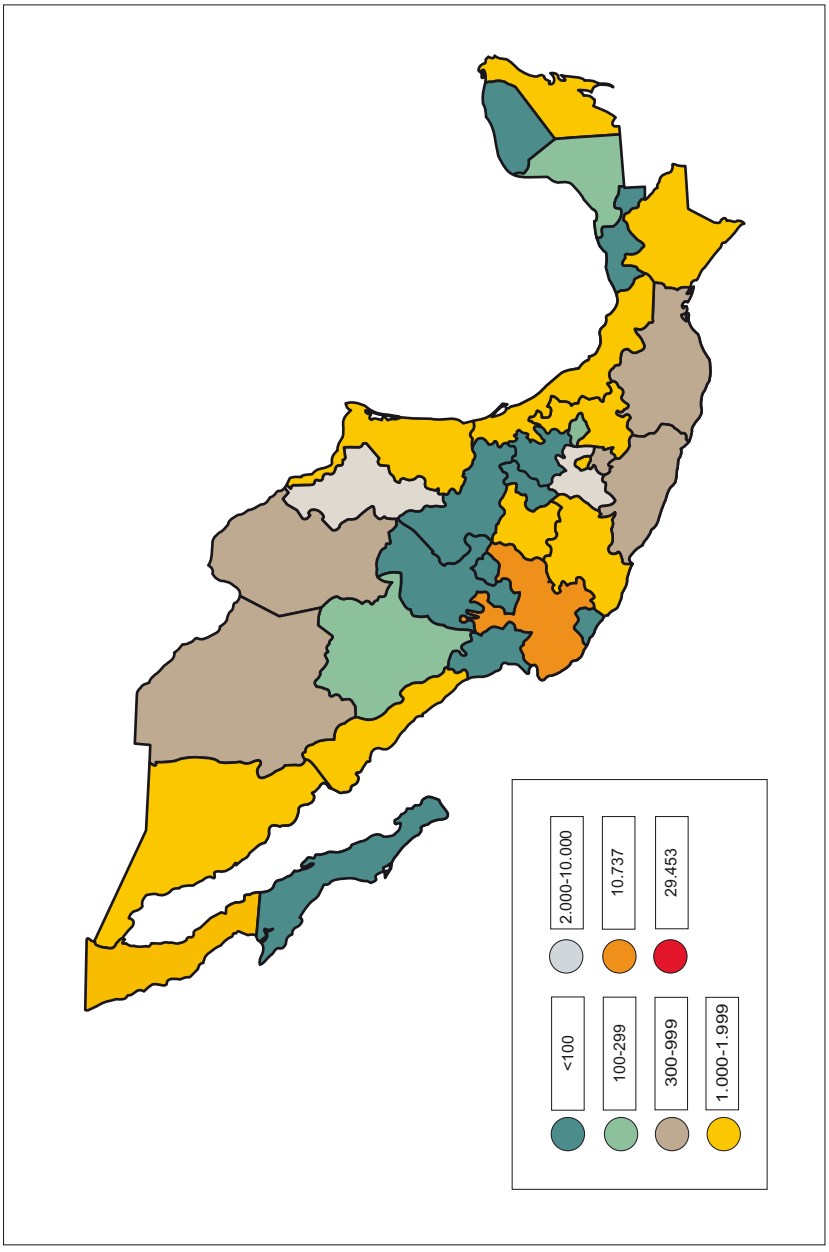


1. United States	92,93%	6. France	0,15%
2. Canada	1,77%	7. South Africa	0,15%
3. United Kingdom	0,95%	8. Mexico	0,14%
4. Australia	0,57%	9. Denmark	0,13%
5. India	0,36%	10. Philippines	0,13%

While most complaints were from the United States, IC3 have also received a number of filings from Canada, the United Kingdom, and Australia.

Fuente: Internet Crime Complaint Center, "2008 Internet Crime Report".

Mapa 14. Estados mexicanos donde se recibieron reportes de operaciones inusuales



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Memoria mayo mayo de 2004-diciembre de 2006. Anexos Unidad de Inteligencia Financiera, SHCO, México 2005, P. 21

Bibliografía

Aglietta, Michele y Philippe Moutot (1993). "Rédeployer les réformes: Comment adapter la stratégie de transition". *Économie Internationale: La Revue du Cepii*. 54, 2 trimestre.

Arrighi, Giovanni (1997). *Globalization, State Sovereignty, and the 'Endless' Accumulation of Capital*, Fernand Braudel Center, Binghamton, NY. http://fbc.binghamton.edu/gairvn97.htm

Bagley, Bruce (2007). "What ever happened to the war on drugs? U. S. Security policy in Latin America after 9/11". RMCLAS, Santa Fe, Jan. 24-27.

Bucardo, Jesús, Kimberly C. Brouwer, Carlos Magis-Rodríguez et al. (2005). "Historical trends in the production and consumption of illicit drugs in Mexico: Implications for the prevention of blood borne infections". *Drug and Alcohol Dependence.* 79 (3).

Carnevale Associate LLC (2008). "Back to Basics: Principles of an Effective National Drug Control Policy". Fixing National Drug Control Policy, Policy Brief, Carnevale Associates LLC, Gaithersburg, MD, October. www.carnevaleassociates.com

Center for Strategic & International Studies (CSIS) (1997*). Russian Organized Crime,* CSIS, Washington.

Farer, Tom (1999). "Conclusion: Fighting Transnational Organized Crime: Measures Short of War". En Tom Farer (ed.), *Transnational Crime in the Americas,* Routledge, New York.

Heinemann, Alessandra y Dorte Verner (2006). "Crime and violence in development: A literature review of Latin America and the Caribbean". *World Bank Policy Research Working Paper*. 4041, October.

Held, David et al. (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture,* Stanford University Press, Stanford.

Keohane, Robert O. (2001). "Governance in a Partially Globalized World". *The American Political Science Review.* 95 (1), March.

Mueller, Gerhard O. W. (1998). "Transnational Crime: Definitions and Concepts". *Transnational Organized Crime.* 4 (3 y 4), Autumn/Winter.

Paoli, Letizia (1998). "Criminal Fraternities or Criminal Enterprises". *Transnational Organized Crime.* 4 (3 y 4), Autumn/Winter.

Passas, Nikos (1998). "Globalization and Transnational Crime: Effects of Criminogenic Asymmetries". *Transnational Organized Crime.* 4 (3 y 4), Autumn/Winter.

Ruiz Harrell, Rafael (2007). "Estadísticas oficiales vs. percepción ciudadana de la inseguridad: el subregistro delictivo". *Salud Pública Méx*. 49 (sup. 1).

Stratfor (2008). "Mexican Drug Cartels: Government Progress and Growing Violence". Dec. 11.

Velasco San Martín, Cristos (2008). "El robo de identidad en Internet, uno de los fraudes con mayor incidencia". *Entér@te en Línea*. 74, 27 de noviembre.

Velasco, José Luis (2005). "Drogas, seguridad y cambio político en México". *Nueva Sociedad.* 198.

Williams, Phil (1998). "Organizing Transnational Crime: Networks, Markets and Hierarchies". *Transnational Organized Crime.* 4 (3 y 4), Autumn/Winter.

Notas

1 Para el análisis del impacto de la globalización en el crimen organizado internacional, véase Passas, 1998: 22-56; y Williams, 1998: 57-86. Los lavadores rusos de activos demostraron su sofisticación financiera cuando ocultaron con éxito sus transacciones ilícitas en el amplio movimiento de capital dentro y fuera de los mercados emergentes. Programaron estas transacciones durante los movimientos de capital ocurridos en la crisis del peso mexicano (1995), la del baht tailandés (1997) y la de la lira turca (2001), entre otras crisis monetarias recientes.

2 El Federal Bureau of Investigation (FBI) define el crimen organizado como "(…) una asociación que se perpetúa por sí misma, estructurada y disciplinada, de individuos o de grupos reunidos con el propósito de obtener una ganancia o un beneficio monetario o comercial, total o parcialmente de manera ilegal, mientras protegen sus actividades por medio del soborno y la corrupción". Center for Strategic & International Studies (CSIS), 1997: 23-24.

El crimen transnacional se define como los crímenes u ofensas cuyo origen, prevención y/o efectos directos e indirectos implican a más de un país. Mueller, 1998: 14.

3 El término Estado "débil", como se utiliza aquí, no se refiere al tipo de régimen –por ejemplo, autoritario o democrático–, ni a la forma de gobierno –por ejemplo, unitario o federalista–, ni a la organización institucional –por ejemplo, presidencialista o parlamentario–. Se refiere más bien a la capacidad institucional del Estado, cualquiera sea su forma, de penetrar la sociedad, extraer recursos de ella y regular los conflictos. El término se refiere específicamente a la habilidad que tienen las autoridades estatales para gobernar de manera legítima, fortalecer sistemáticamente las leyes y administrar de manera efectiva la justicia en todo el territorio nacional. En este sentido, América Latina no ha producido Estados fuertes. Ni el Estado mexicano, durante los 71 años de dominación de un solo partido y de autoritarismo incluyente bajo el gobierno del PRI, ni el

brasileño, durante los más de veinte años de gobierno militar y autoritarismo burocrático, pueden ser clasificados correctamente como Estados fuertes de acuerdo con esta definición. Por supuesto, la dicotomía débil/fuerte abarca un rango subyacente de posibilidades. Algunos Estados latinoamericanos o caribeños son claramente más débiles que otros. En ese orden de ideas, es válido decir que los Estados mexicano y brasileño son ambos más "fuertes" que, digamos, el paraguayo o el haitiano.

4 De las 500 millones de personas que viven en América Latina, 89 viven en la pobreza extrema y casi la mitad son consideradas pobres. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, la proporción de la población que vive en la pobreza se redujo modestamente en América Latina en los noventa, después de la desastrosa "década pérdida" de los ochenta, pero la cantidad podría aumentar de nuevo, pues los Estados Unidos, América Latina y gran parte de la economía mundial entraron en recesión en 2001-2002. Clifford Krauss, "Economic Pain Spreads from U. S. Across Latin America", *The New York Times*, 14 de octubre de 2001.

5 Por supuesto, sólo una pequeña parte de la población pobre de América Latina (y del mundo en general) recurre a la criminalidad de cualquier tipo y son aún menos los que se involucran en el crimen organizado. En realidad, los más pobres de los pobres no están suficientemente equipados para involucrarse en empresas criminales organizadas, porque este tipo de actividades requieren unos niveles de educación, un saber técnico, un acceso a recursos financieros, una familiaridad con los procedimientos burocrático-administrativos y unos contactos políticos y con la policía mucho mayores de los que pueden tener la población que vive en la miseria. Para el debate sobre las características de las organizaciones criminales modernas de grande escala, véase Paoli, 1998: 88-108.

6 El protocolo de las Naciones Unidas, "Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons; Especially Women and Children" (15 November 2000) define la "trata de personas" como:

"a) "Trata de personas" significa el reclutamiento, el transporte, el traslado, el albergue o la recepción de personas, por medio de amenazas o el uso de la fuerza u otras formas de coerción, de rapto, de fraude, de engaño, de abuso de poder o de una posición de vulnerabilidad, dar o recibir pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona que tiene el control sobre otra persona con el propósito de explotarla. La explotación incluye, mínimo, la explotación de la prostitución de otras personas u otras formas de explotación sexual, trabajo o servicios forzados, esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, servidumbre o la extracción de órganos;

b) El consentimiento de una víctima de la trata de personas con la intención de explotación conforme lo dispuesto en el sub-párrafo (a) de este artículo es irrelevante si se han usado uno de los medios expuestos en el sub-párrafo (a);

c) El reclutamiento, el transporte, el traslado, el albergue o la recepción de un niño con el propósito de explotarlo es considerado "trata de personas" así esto no involucre uno de los medios mencionados expuestos en el sub-párrafo (a) de este artículo;

d) "Niño" significa cualquier persona bajo la edad de 18 años de edad".

7 El Departamento de Estado, de acuerdo con la ley Victims of Trafficking and Violence Protection Act (TVPA), define "las formas graves de trata de personas" como:

"a) tráfico sexual en el cual el sexo comercial está inducido por la fuerza, el fraude o la coerción, o en el cual la persona inducida a llevar a cabo dicho acto no ha llegado a la edad de 18 años; o

b) el reclutamiento, albergue, transporte, suministro de víveres o aceptación de una persona para trabajar o efectuar servicios utilizando la fuerza, el fraude o la coerción con el propósito de someterlo a la servidumbre involuntaria, el peonaje, el cautiverio por endeudamiento o la esclavitud".

Una víctima no necesita ser transportada físicamente de un lugar a otro para que el crimen entre dentro de estas definiciones (State, 2009, Introducción).

8 Los gobiernos que cumplen con los mínimos estándares del TVPA son clasificados como "nivel 1". Los que están haciendo los esfuerzos significativos para cumplir con los estándares mínimos son clasificados "nivel 2". Los que no cumplen totalmente con los estándares mínimos y que no están haciendo esfuerzos significativos están clasificados en el "nivel 3".

9 La TVPA establece tres factores para determinar si un país debe estar en nivel 2 (o nivel 2 lista de vigilancia) o nivel 3: 1) establecer si el país es un país de origen, de tránsito o de destino en la trata de personas; 2) el cumplimiento de los estándares mínimos del TVPA incluyendo, particularmente, el hecho que los funcionarios o empleados públicos no sean cómplices de la trata de personas; y 3) los recursos del gobierno y las capacidades para tratar y eliminar la trata de personas.

10 El estado de Chihuahua no registró juicios entre 2003 y 2006. La leyes de Chihuahua sobre trata de personas fueron efectivas el 1 de enero 2007 (UN, 2009: 134).

11 El tráfico de niños prevalente en México y en el mundo es una mezcla de explotación sexual y trabajo forzado. Los niños también son vendidos ilegalmente para adopciones. No se encuentran esta-

dísticas del tráfico de niños para adopción (Wyler CRS, 2009: 18).

12 Se habla en términos masculinos para ser más concisos, pero en la trata de personas también han sido arrestadas y acusadas mujeres.

13 Como un comentario aparte, los recientes progresos en la seguridad fronteriza y las restricciones migratorias han hecho que para entrar a los Estados Unidos más migrantes acudan a los traficantes (Wyler CRS, 2009: 4).

14 GAO da una cifra de 600.000 a 800.000 personas víctimas de la trata internacional de personas. Sin embargo, la Organización Internacional par las Migraciones confirmó solamente 8.000 víctimas de 1999 a 2006 (GAO, 2006: 17). Adicionalmente, el Departamento de Estado de los Estados Unidos calcula que 14.500 a 17.500 personas son llevadas a los Estados Unidos cada año. Sin embargo, los Estados Unidos confirmaron solamente 900 víctimas entre marzo 2001 y septiembre 2005, un periodo de cuatro años y medio (GAO, 2006: 17).

15 http://edition.cnn.com/2008/CRIME/08/13/mexico.kidnappings/index.html

16 Los secuestros de migrantes no pueden ser corroborados por otra fuente que no sea la Comisión Nacional Mexicana de Derechos Humanos.

17 *Cuadernos del ICESI* 1. Resultados de la quinta Encuesta nacional sobre inseguridad (ENSI-5).

18 Fundación Este País, "Inseguridad en México", 14, enero de 2009.

19 Rafael Ruiz Harrell, "La ciudad y el crimen / Realidad delictiva", *Reforma*, 6 de marzo de 2006.

20 Fundación Este País, op. cit.

21 Quinta Encuesta Nacional Sobre Inseguridad |ENSI-5| 2008: 22.

22 Quinta Encuesta Nacional Sobre Inseguridad, ENSI-5, 2008: 22.

23 Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad A.C. (ICESI), "Índice nacional de inseguridad", *Cuadernos del ICESI*, volumen 2.

24 Fundación Este País, op. cit.

25 Ana Laura Magaloni, "La otra crisis de seguridad", *Reforma* 18 de julio de 2009.

26 La definición completa de la Ompi es la siguiente: "la propiedad intelectual se divide en dos categorías: la propiedad industrial que incluye las invenciones, patentes, marcas, dibujos y modelos industriales e indicaciones geográficas de procedencia; y el derecho de autor, que abarca las obras literarias y artísticas, tales como las novelas, los poemas y las obras de teatro, las películas, las obras musicales, las obras de arte, tales como los dibujos, pinturas, fotografías y esculturas, y los diseños arquitectónicos. Los derechos relacionados con el derecho de autor son los derechos de los artistas intérpretes y ejecutantes sobre sus interpretaciones y ejecuciones, los derechos de los productores de fonogramas sobre sus grabaciones y los derechos de los organismos de radiodifusión sobre sus programas de radio y de televisión" (Wipo, 2009, http://www.wipo.int/about-ip/en/)

27 En su página web, la IIPA se describe como: "la Alianza Internacional de Propiedad Intelectual (IIPA), creada en 1984, es una coalición de asociaciones del sector privado que representan a las industrias de contenidos en su esfuerzos por mejorar la protección internacional y la aplicación de los derechos de reproducción de materiales con contenidos y abrir mercados cerrados por piratería y otras barreras comerciales". Las siete asociaciones que forman la IIPA son: the Association of American Publishers (AAP), the Business Software Alliance (BSA), the Entertainment Software Association (ESA), the Independent Film & Television Alliance (IFTA), the Motion Picture Association of America (MPAA), the National Music Publishers' Association (NMPA) and the Recording Industry Association of America (RIAA). Estas siete asociaciones representan a más de 1.900 compañías que producen y distribuyen material protegido por las leyes de derechos de autor en el mundo (IIPA, "About Us", 2009 http://www.iipa.com/aboutiipa.html).

28 Las películas son grabadas ilegalmente con videocámaras en las salas de cine para luego ser *quemadas* en DVD vírgenes y vendidas en el mercado o puestas en la red.

29 Sin embargo, México nunca ha estado en la Lista de vigilancia prioritaria, que en 2009 incluía a Argelia, Argentina, Canadá, Chile, China, India, Indonesia, Israel, Pakistán, Rusia, Tailandia y Venezuela (Office of the U. S. Trade Representative, "Special 301 Report", 2009: 1).

30 El capítulo sobre México en el Informe especial 301 de 2009 dice: "México seguirá en la Lista de vigilancia en 2009. Aunque los esfuerzos para aplicar los IPR mejoraron en México en 2008, particularmente a nivel federal, los Estados Unidos exhortan a México a ampliar estos esfuerzos. Los Estados Unidos recomiendan a México acordar más recursos a sus agencias de control, mejorar la coordinación entre estas agencias –particularmente entre las autoridades federales, estatales y municipales– y continuar a fortalecer la lista de acusaciones y de penalidades impuestas por las Cortes.

Los Estados Unidos también recomiendan a México fortalecer su régimen de IPR promulgando leyes: dar autoridad *ex oficio* a las autoridades de orden público y de la aduana; criminalizar la grabación de películas con videocámaras en los teatros de cine

e implementar completamente los Tratados Internet Wipo. Los Estados Unidos exhortan a México a brindar protección efectiva contra el uso comercial desleal de tests confidenciales u otra información generada con el objetivo de obtener aprobación comercial para los productos farmacéuticos y a crear un sistema efectivo que prevenga la expedición de aprobaciones comerciales para copias no autorizadas de patentes de productos farmacéuticos. Los Estados Unidos continuarán a trabajar con México para enfrentar y resolver los problemas relativos a los IPR" (Office of the US Trade Representative, "Special 301 Report", 2009: 29).

31 Ninguna otra fuente, fuera de la Iipa, ha confirmado este vínculo explícito con las organizaciones de crimen organizado mexicanas. El vínculo con los Zetas puede ser una generalidad plausible en vez de una conexión confirmada.

32 Grupo Reforma, "Crece terrorismo informático en el mundo", Ciudad de México, 2 enero 2008.

33 Grupo Reforma, "Destaca México en ciberdelincuencia", Ciudad de México, 13 octubre 2008.

34 María de la Luz González, "El robo de identidad en la red aumenta", *El Universal*, 4 de junio de 2006.

35 http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_2c58b_not824_crece_la_ola_

36 OECD Policy Guidance on Online Identity Theft.

37 www.seguridad.unam.mx/doc?ap=articulo&id=121

38 www.seguridad.unam.mx/usuario-casero/pharming.dsc

39 www.seguridad.unam.mx/doc?ap=articulo&id=118

40 Internet Crime Complaint Center, "2008 Internet Crime Report". www.nw3c.org

41 Internet Crime Complaint Center, "2008 Internet Crime Report". www.nw3c.org: 6.

42 María de la Luz González y Doris Gómora, "PGR indaga cifra récord de "lavado", *El Universal*, 6 de febrero de 2009.

43 Dirección permanente <http://www.elestatal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1414:cambian-organizaciones-criminales-estrategia-para-lavar-dinero-especialistas&catid=13:comentario-financiero&Itemid=80>

44 María de la Luz González, "Dinero "virtual" borra huellas del narco", *El Universal*, 17 de febrero de 2009.

45 Dirección permanente: <http://www.pbs.org/wnet/wideangle/episodes/an-honest-citizen/map-colombia-cocaine-and-cash/countries-of-concern/558/>

Crimen organizado en América Latina, la perspectiva europea

Daniel Brombacher

Resumen ejecutivo

Durante mucho tiempo, en Europa se consideró la extensión del crimen organizado en América Latina como un problema de los países de la región y de Estados Unidos, posición que ha ido cambiando poco a poco debido al creciente flujo trasatlántico de drogas hacia la Unión Europea y sus países miembros. En algunos países europeos, el consumo de cocaína se disparó en la década pasada, y las incautaciones y los delitos relacionados con esta droga se han multiplicado. Este dinamismo está acompañado por el asentamiento del crimen organizado sudamericano en algunos países de África occidental, a las puertas de Europa, lo que ha generado más preocupaciones aún en el viejo continente. Por tanto, los gobiernos europeos han ido cambiando su actitud al respecto, hacia la conciencia de que se debería reaccionar frente al creciente comercio ilegal trasatlántico y proteger mejor a la Unión Europea y a África occidental de este fenómeno. Mientras que durante mucho tiempo Europa dejó las políticas antidrogas en América Latina en manos de Estados Unidos, hoy día esto es insuficiente ya que las rutas hacia ese país ya no se correponden con las rutas hacia el viejo continente, por lo cual los esfuerzos estadounidenses de interdicción ya no cubren las necesidades europeas. Por otra parte, la trata de personas desde Latinoamérica es el otro problema del crimen organizado trasatlántico, aparte del narcotráfico, que ha recibido alguna atención por parte de las autoridades europeas. El volumen de este delito se desconoce, aun cuando las estadísticas dejan suponer que sólo en la península Ibérica alcanza niveles preocupantes. Hay dos flujos trasatlánticos procedentes de Europa que fomentan inquietudes en América Latina: el de armas pequeñas y el de los

precursores químicos utilizados para la producción de drogas. Pese a las críticas hacia Europa por este asunto, estos bienes suelen llegar a América Latina de manera legal. Es después de llegar al usuario final certificado cuando las armas y los precursores se desvían al mercado ilegal para caer en manos del crimen organizado, fuera del alcance europeo. Aún así, la Unión Europea debería revisar sus criterios de elegibilidad para países importadores de armas y precursores químicos, dada la incapacidad ostensible de algunos para prevenir el desvío ilegal de estos bienes.

***

1. Introducción: el creciente pero limitado interés europeo en el crimen organizado latinoamericano

Durante mucho tiempo, la Unión Europea y sus miembros miraron la problemática del crimen organizado en América Latina más con curiosidad que con preocupación. Las ramas principales del crimen organizado en la región –el narcotráfico, el tráfico de armas, el lavado de dinero, la trata de personas– eran consideradas problemas nacionales o de Estados Unidos, sólo en menor grado relacionadas con los países europeos. Esta posición se manifestó en la creencia de que los esfuerzos estadounidenses para combatir el crimen organizado en la región atenderían también los intereses europeos, es decir, restringirían el tráfico de drogas al continente. La cocaína es la única droga que se exporta en grandes cantidades desde Latinoamérica hacia allí, y el único bien ilegal de gran importancia que cruza con regularidad el Atlántico, por lo cual la agenda de las amenazas a Europa originadas en América Latina es más bien restringida.

Pese al poco interés en el crimen organizado en Latinoamérica, en Europa empezó un cambio gradual, hacia una preocupación mayor por las amenazas que surgen, especialmente a raíz del narcotráfico. La multiplicación del consumo de cocaína en algunos países, el asentamiento del narcotráfico sudamericano a las puertas del continente, en África occidental, y la posible difusión de actividades de los carteles mexicanos a los mercados de droga europeos están induciendo un nuevo pensamiento en las capitales y en Bruselas. Hasta hace poco, los esfuerzos europeos por controlar la oferta de drogas en América Latina se centraban en proyectos de desarrollo alternativo, es decir, en medidas de desarrollo que buscan sustituir cultivos ilícitos por cultivos de productos agrarios legales. Este acercamiento al problema ha sido popular en Europa debido a su carácter integral y no represivo. Esta estrategia civil de control de drogas muchas veces estuvo acompañada por un rechazo ostensible y, a la vez, un consentimiento no explícito, a las políticas de erradicación y de mano dura desarrolladas en América Latina con apoyo de Estados Unidos. Al enfoque más bien civil de control de la oferta se suman en los países europeos fuertes componentes de reducción de demanda mediante medidas de prevención, de reducción de daños y de despenalización del consumo individual, como en los Países Bajos o en Portugal.

Sin embargo, frente al auge considerable del consumo de cocaína en algunos países europeos y a la amenaza creciente de desestabilización de los estados notoriamente frágiles de África occidental por el impacto del crimen organizado sudamericano, poco a poco la Comisión Europea y los estados del sur de Europa han adoptado nuevos instrumentos de política internacional de control de la oferta para enfrentar mejor los flujos al por mayor de narcóticos hacia Europa. El catalizador ha sido, sobre todo,

el asentamiento reciente del crimen organizado en África occidental, poniendo al problema del narcotráfico trasatlántico en la agenda europea de política exterior y de seguridad.

Aparte del tráfico de drogas, dentro del espectro de actividades del crimen organizado sólo la trata de personas con fines sexuales desde América Latina hacia Europa ha recibido alguna atención por parte de las autoridades, aun cuando el fenómeno tiene menor importancia comparado con los altos índices de trata de personas desde Europa oriental, Rusia y las ex repúblicas soviéticas hacia Europa occidental. Por otro lado, casi no se toma nota de los flujos trasatlánticos en la otra dirección, de armas o de precursores químicos para la producción de drogas. La razón por la cual ese problema no ha recibido mucha atención es que la mayor parte de las armas y los precursores llegan a las economías ilegales por desvío del comercio legal, y en la mayoría de los casos este desvío no tiene lugar en Europa, sino en América Latina, fuera del alcance europeo.

2. El narcotráfico trasatlántico

2.1 La creciente demanda europea

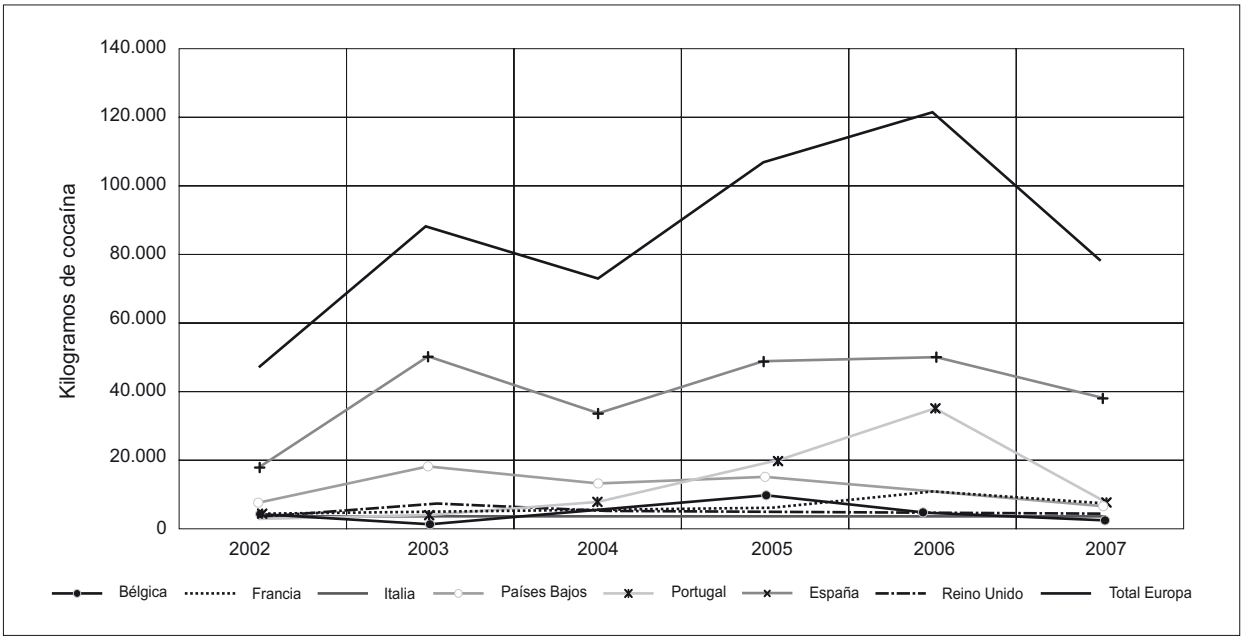
El mercado de cocaína en Estados Unidos se está contrayendo gradualmente desde hace dos décadas. En comparación con 1990, hoy en día el consumo de esta droga en ese país se redujo a la mitad. En Europa sucede lo contrario: en la década pasada las autoridades han podido constatar el auge constante en el consumo de cocaína, así como de otras drogas. A pesar de que la primera estrategia comunitaria antidroga adoptada por la Unión Europea para el periodo 2000-2004 definió la meta de una "reducción considerable" del consumo, ello no se ha logrado. El consumo, no sólo de cocaína, sino de casi todas las drogas, aumentó en la década pasada, con la notable excepción de la heroína. Hoy en día se estima que unos trece millones de europeos consumieron cocaína al menos una vez en su vida y unos cuatro millones el año anterior, la gran parte de ellos, tres cuartos, personas entre 15 y 34 años de edad (Emcdda, 2009: 67). Aunque Estados Unidos sigue siendo el mayor mercado de cocaína en el mundo, Europa se le está acercando a grandes pasos. Mientras se calcula que anualmente entre 500 y 700 toneladas de cocaína entran a Estados Unidos, se supone que unas 250 cruzan el Atlántico, aun cuando hay que tomar en cuenta que estos estimativos frecuentemente son más bien gruesos y carecen de una base empírica sólida (para los estimativos, véase Unodc, 2008: 76). Al mismo tiempo, desde el año 2000 el precio de la cocaína ha disminuido constantemente en Europa, a pesar de la demanda creciente. El precio a la baja señala que al mercado entra suficiente cocaína como para mantener los precios bajos frente a una demanda en auge. A la vez, según datos de la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA, por nombre en inglés), en ese país el precio de calle de cocaína se disparó en 2008 y en 2007 hubo falta de disponibilidad en algunas ciudades (véase: U.S. Drug Enforcement Agency, http://www.justice.gov/dea/pubs/pressrel/pr121108_PPGcocaine_05to08graph111408_with%20box.pdf). Este hecho singular, combinado con la situación en Europa, pone de manifiesto que el mercado de cocaína mundial y, por tanto, el crimen organizado, están respondiendo gradualmente al cambio de las pautas de consumo en el viejo continente y Estados Unidos y se van desplazando hacia los mercados más dinámicos.

Debido al consumo creciente en Europa, a la apertura de nuevos mercados en Europa oriental, a la contracción del consumo en Estados Unidos, a la creciente presión contra el tráfico de estupefacientes en Colombia y México y al poder adquisitivo del euro en los años anteriores, el viejo continente se está convirtiendo en el mercado más atractivo para drogas exportadas desde Sudamérica y para el crimen organizado. Hay dos indicadores claves para sustentar empíricamente la tendencia de crecimiento del mercado de cocaína en Europa: las incautaciones de esta droga y el número de delitos relacionados con ella. Primero, en la década pasada las cantidades de cocaína decomisada aumentaron

rápidamente, sobre todo en España y Portugal, responsables de la mayor parte de las incautaciones. En 2007, en Europa se decomisaron 76,4 toneladas de cocaína (véase el gráfico 1) en 91.400 casos individuales.

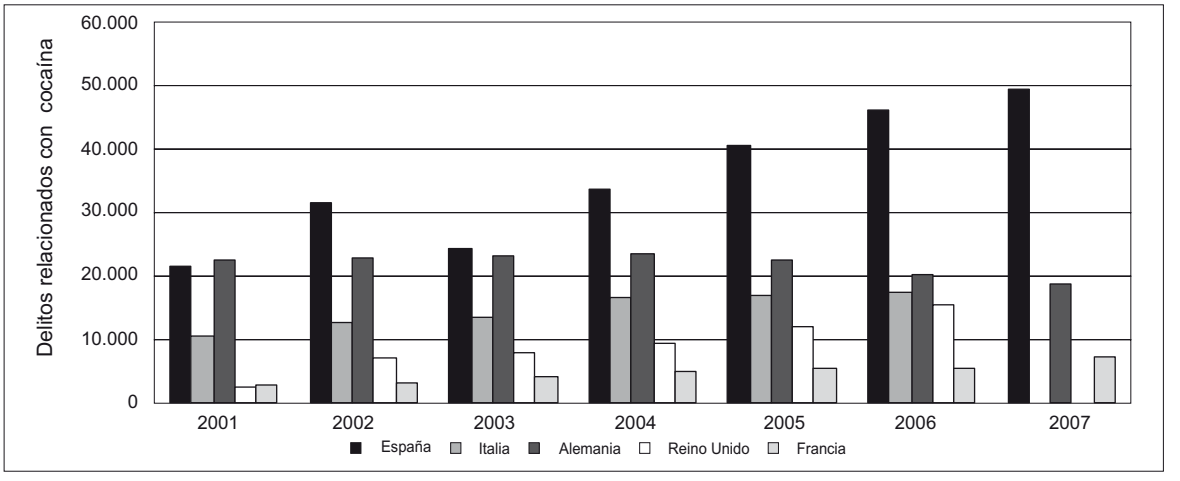
Aunque la suma de incautaciones ese año estuvo muy por debajo de la de 2006 (121 toneladas), no es probable que la tendencia de crecimiento del mercado se haya invertido, ya que las tasas de consumo y de otros delitos relacionados con cocaína siguen en auge (Emcdda, 2009: 69). Este tipo de delitos creció 62% entre 2000 y 2005 en la Unión Europea (véase el gráfico 2).

Gráfico 1. Cocaína incautada, países europeos seleccionados, 2002-2008



Fuente: Unodc, 2009.

Gráfico 2. Delitos relacionados con la cocaína, países europeos seleccionados, 2001-2007



Fuente: Emcdda, 2009.

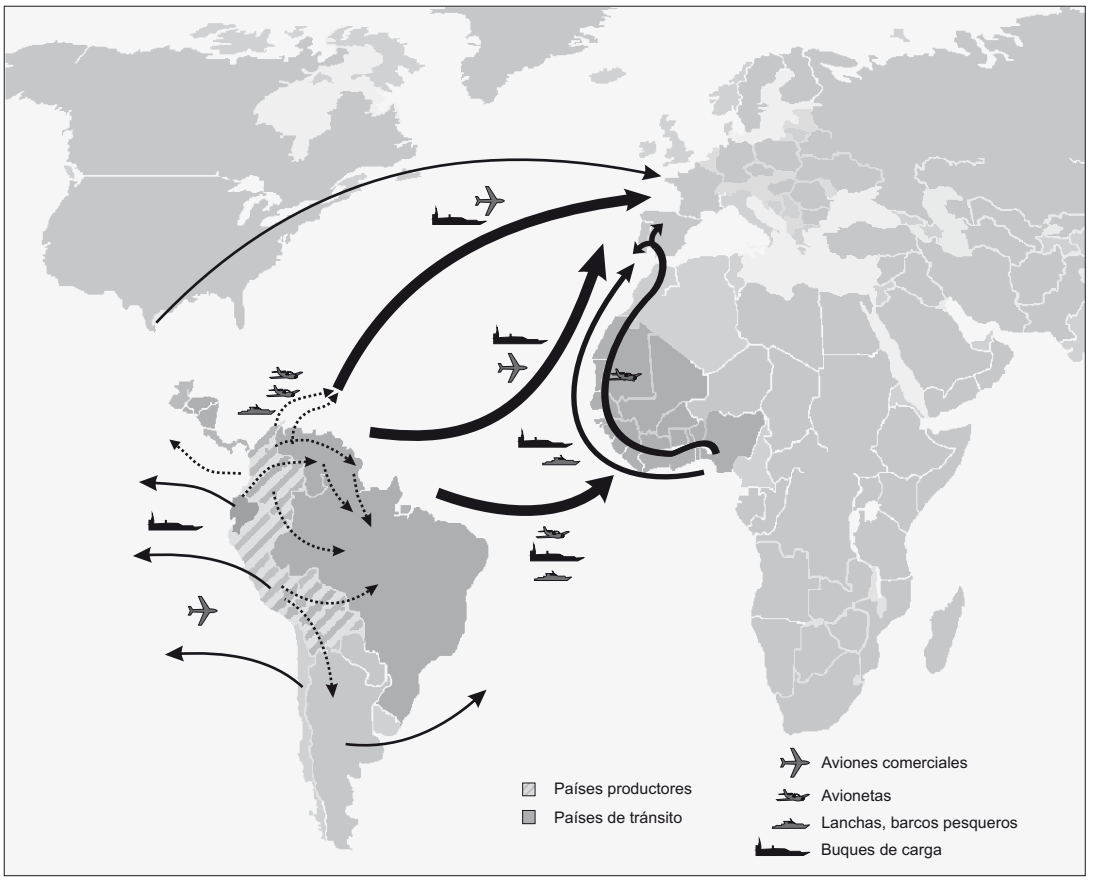
No obstante, el aumento no es un fenómeno generalizado en todos los países miembros. La expansión del mercado de cocaína en la Unión Europea se debe al incremento en el consumo en algunos países en los que el mismo aumentó de manera alarmante: hace diez años, en España las autoridades contaron 16.799 delitos en relación con la cocaína (incluyendo la posesión, consumo, venta, tráfico, etc.). En 2006, este número se había casi triplicado, a 46.200, lo que corresponde a la triplicación del consumo en el mismo lapso (véase, Emcdda, *Statistical Bulletin 2008*, *Table DLO-8*, *"Cocaine Related Offences"*, http://www.emcdda.europa.eu/stats08/dlotab8a). Al mismo tiempo, también en Italia y Francia el consumo de cocaína se triplicó, mientras que en el Reino Unido se multiplicó por cuatro. Allí reside cerca de un cuarto de todos los consumidores de cocaína europeos, seguido por España, con 24%, e Italia, con 22%. En España e Inglaterra casi 12% de la población adulta consumió cocaína al menos una vez en su vida (Emcdda, 2008: 4-15; 2009: 73). Dinamarca e Irlanda también constatan el auge en el consumo de esta droga, mientras que en los últimos años en países como Alemania el mercado se ha estabilizado o hasta contraído.

2.2 Las rutas trasatlánticas

La agencia policial europea (European Police Office, Europol) distingue tres rutas principales de tráfico de cocaína al por mayor a Europa. Una ruta norte, que parte de Colombia y Venezuela, pasa por las Antillas menores y mayores, cruza el Atlántico cerca de las Azores portuguesas y llega a las costas del norte de la península Ibérica; una ruta media, que parte de Colombia, Venezuela, Brasil o Argentina, pasa por las islas de Cabo Verde, Madeira o las Canarias para llegar a la península Ibérica o a los puertos de Europa noroccidental; finalmente, una ruta africana, que parte de Venezuela o Brasil hacia las costas de África occidental, sobre todo a los países en el golfo de Guinea, para llegar después a Portugal o España. La mayor parte de estas rutas son marítimas, y en ellas se usan buques de carga, yates y barcos pesqueros como medios de transporte. Existe evidencia también del uso de avionetas (con tanques adicionales para volar sin hacer escala) y aviones de carga que salen de Sudamérica para aterrizar con cargas más grandes de cocaína en África occidental. España, como país campeón en materia de incautaciones de cocaína en Europa, decomisa más de la mitad de la droga en alta mar, una décima parte en contenedores de carga y 6% en aeropuertos: aparte del tráfico al por mayor, existe el goteo constante por medio de *mulas*, mensajeros de cocaína que la llevan en su cuerpo o la esconden en su equipaje, en vuelos regulares entre Europa, Latinoamérica y África occidental (en el caso de Brasil, que mantiene varios vuelos directos hacia esta región) (Wright, 2009: 6-12). Si bien el tráfico de estos mensajeros en número de detenidos es notable, las cantidades incautadas por esta vía son menores, ya que una *mula* no suele tragar más que entre un kilo y un kilo y medio de cocaína. El mapa 1 ilustra las rutas principales del tráfico y los medios de transporte más usados en estas rutas.

Los principales puntos de entrada y redistribución de cocaína sudamericana en Europa son la región suroccidental con la península Ibérica, la región noroccidental con los puertos de Rótterdam, Amberes o Dover, Italia del sur sobre todo el puerto de Nápoles y cada vez más las costas occidentales del Mar Negro, especialmente el puerto de Constanza en Rumania. España, Portugal y sus archipiélagos atlánticos son de lejos el punto de entrada más importante de drogas sudamericanas. Si bien hay un comercio directo de cocaína a los grandes centros portuarios de Holanda, Bélgica e Italia, muchas veces ellos figuran más bien como centros de redistribución luego de recibir la mercancía a través de la región suroccidental. Las intensas relaciones comerciales, históricas y culturales entre la península Ibérica y Latinoamérica, la existencia de grandes comunidades de migrantes latinos y sus largas líneas costeras convierten a España y Portugal en los puntos de entrada naturales para el narcotráfico trasatlántico. De

Mapa 1. Rutas principales del tráfico de drogas



Fuente: © Can&Able, 2009

ahí se distribuye la carga ilegal por toda Europa, tanto por vías marítimas, como terrestres y aéreas. La región noroccidental, que comprende a los Países Bajos, Bélgica, Inglaterra y Alemania, ofrece las redes de infraestructura más densas y desarrolladas, con acceso a todos los corredores transeuropeos. Además, estos países también albergan grandes comunidades de diáspora que facilitan la redistribución de cocaína por todo el continente. Así, hay un flujo constante de drogas desde Holanda que atraviesa Alemania como país plataforma, para abastecer parte de la demanda en Italia y Europa oriental.

México y Centroamérica, contrario al caso de Estados Unidos, tienen una importancia inferior como países de tránsito hacia el mercado de cocaína en Europa. Aunque pasajeros de vuelos procedentes de México y Guatemala a menudo terminan presos en aeropuertos europeos por ingresar con cantidades menores de cocaína tragada o escondida en su equipaje, no ha habido hasta ahora noticias sobre cargas de droga mayores pasando de México hacia Europa. Si bien la Oficina contra las Drogas y el Delito de las Naciones Unidas (Unodc, por su nombre en inglés) estima que 7% de la cocaína que transita por México se desvía hacia el mercado europeo, estos cálculos no tienen sustento empírico. Cuando se analiza cuál fue el último país de tránsito para una carga de cocaína decomisada en Europa, México no figura como un país muy importante. En 2007, los países más importantes de tránsito hacia Europa fueron República Dominicana, con 9% de los casos reportados (por una alta cantidad de *mulas* en vuelos turísticos), Argentina, con 9%, y Brasil, con 8%, una tendencia que se confirmó en 2008 (Unodc,

2009: 72). Tomando el caso aislado de España, en 2006 un tercio de la cocaína confiscada tenía como último país de tránsito a Venezuela, seguido por República Dominicana (8%), Ecuador (6%), Brasil y Argentina (5% cada uno) (Unodc, 2008: 76; Europol, 2007: 4). Además, las ex colonias y territorios de ultramar de Francia, Reino Unido y Países Bajos en el Caribe y las Guayanas figuran como importantes plataformas desde las cuales parten cargamentos de cocaína hacia Europa, aunque en las estadísticas no aparecen como países de tránsito si aún mantienen identidad jurídica europea. Estos datos sobre las rutas del narcotráfico muestran que los intereses en la lucha antidrogas de Estados Unidos y Europa distan geográficamente de manera considerable. Mientras que hoy en día los esfuerzos estadounidenses de interdicción se concentran en Colombia, en las rutas pacíficas por Centroamérica y en México, Europa recibe la mayor parte de los flujos de cocaína de países de tránsito que están por fuera del enfoque antidrogas tradicional.

2.3. Un nuevo tipo de relaciones sur-sur: África occidental como puerto seguro para el narcotráfico sudamericano hacia Europa

El desvío del tráfico de cocaína a África occidental no es un fenómeno nuevo, aunque la reciente atención mediática al problema lo podría sugerir. La ausencia de estructuras de control estatal en el golfo de Guinea ha atraído desde hace tiempo al crimen organizado sudamericano. Sin embargo, antes se usaban las aguas territoriales de países como Cabo Verde, Guinea y Guinea Bissau como corredor de cargas marítimas de cocaína en camino a Europa, sin poner pie en tierra firme. Desde hace un lustro autoridades africanas y europeas han detectado el uso creciente de territorios africanos como plataforma logística y de trasbordo por parte del crimen organizado sudamericano. Por lo general, las cargas de cocaína provenientes por vía marítima de Sudamérica se trasbordan a lanchas o yates en alta mar o en las islas frente a las costas africanas. Los ayudantes africanos suelen ser supervisados por un colombiano o venezolano, quien vigila que la mercancía no se pierda o se robe parte de ella. Las lanchas transportan la droga a las playas desde donde se lleva a almacenes clandestinos, varios de los cuales han sido detectados en los últimos años. El sistema es muy parecido en el caso de avionetas y aviones que llegan desde Sudamérica o de contenedores con cargas camufladas. Desde África occidental la cocaína se transporta de nuevo por vía marítima o terrestre a través de la zona del Sahel hacia Marruecos y posiblemente otros países del norte por las rutas de marihuana existentes a Europa (Europol, 2009: 16). Hasta hace poco, en toda África no se decomisaba ni una tonelada de cocaína al año, pero entre 2005 y 2008 se incautaron más de medio centenar sólo en África occidental. En 2006, el 32% de la cocaína incautada en Europa había transitado por África y 17% de los correos humanos detenidos en aeropuertos europeos en 2008 eran de origen africano, aunque ambas cantidades han ido reduciéndose de manera considerable recientemente (Unodc, 2008: 76; 2009: 74).

Debido a la carencia de datos confiables sobre la dimensión del narcotráfico en la región, hay poca certeza sobre los volúmenes de cocaína que transitan por África occidental y noroccidental y sobre los actores implicados. La información disponible es anecdótica en el mejor de los casos. Tomando en cuenta lo dicho, es de suponer que son casi exclusivamente redes de narcotráfico colombianas y venezolanas las que han ido creando una infraestructura para el comercio ilícito en algunos países africanos occidentales, como, por ejemplo, la compra de inmuebles y fábricas para camuflar sus verdaderas actividades. La cocaína incautada en África es sobre todo de origen colombiano y peruano, y con frecuencia transita por Brasil (Unodc, 2009: 74). No hace falta mencionar que especialmente los países de habla portuguesa como Cabo Verde y Guinea Bissau se prestan para el narcotráfico con Brasil y luego con Portugal. Algunos otros factores que explican el uso de Áfri-

ca occidental como plataforma es la creciente presión represiva contra la narcoeconomía en países como Colombia, la ausencia del Estado y la debilidad de las estructuras de seguridad en esa región, la pobreza generalizada en un área en donde se ubican algunos de los estados menos desarrollados del mundo, el control reforzado en las rutas más directas del narcotráfico trasatlántico y el auge del consumo de cocaína en Europa. Para tener una idea sobre el impacto del fenómeno sobre esta región: cien kilos de cocaína que transitan por los archipiélagos frente a Guinea-Bissau se venden en una calle madrileña a un precio que equivale al valor de toda la ayuda internacional al desarrollo que recibe el pequeño país en un año.

La instalación del narcotráfico sudamericano cerca de Europa y en territorios literalmente no controlados ha causado mayor preocupación en la Unión Europea y sus países miembros, especialmente en las capitales del suroccidente. La oferta creciente de cocaína que llega a Europa a través de África, la corrupción, la desestabilización política de los países de esa región y la posible cooperación del crimen organizado con grupos terroristas en la franja del Sahel son algunas de las preocupaciones europeas más grandes en esta situación. Según rumores, en los golpes de Estado en 2008 en Guinea Bissau y Guinea se usaron recursos financieros provenientes del narcotráfico. Se sospecha también que los asesinatos del presidente Vieira en Guinea Bissau y del comandante en jefe de las fuerzas armadas de este país en 2009 están relacionados con el narcotráfico, aunque informaciones creíbles al respecto son escasas.

Incluso el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha expresado su preocupación por el asunto y ha llamado al gobierno de Guinea Bissau a tomar medidas para combatir el tráfico de cocaína en su territorio y sus aguas territoriales. En Guinea Bissau y Cabo Verde la Unión Europea ha apoyado y financiado proyectos de reforma del sector de seguridad y de control aduanero y marítimo por las mismas razones. Unodc, con apoyo de la Comisión Europea, busca transferir experiencias de combate al narcotráfico de las agencias sudamericanas a sus pares africanos. Aunque Guinea Bissau y Guinea son los casos que han atraído gran parte de la atención internacional, el problema no se limita a esos dos países, sino que implica a la mayoría de los estados de la región. Casi todos los países de África occidental han reportado crecientes incautaciones de cocaína o han sido mencionados como zonas de tránsito por autoridades de terceros países. Aún así, la verdadera magnitud del problema del asentamiento del crimen organizado sudaméricano en la región se desconoce. La base de datos sobre decomisos y delitos relacionados con cocaína es cuestionable y carece de credibilidad, dado el pobre desempeño de las autoridades de seguridad en muchos de los estados de la región.

2.4 Los actores del narcotráfico trasatlántico

Para desenredar el difícil entretejido de actores involucrados hay que distinguir los diferentes eslabones de la cadena comercial del narcotráfico trasatlántico. Primero el comercio al por mayor en el triángulo Sudamérica-Europa-África occidental, segundo el trasbordo de las cargas en África, en islas europeas o en alta mar, tercero la redistribución de las cargas al por mayor a los diferentes mercados europeos, y cuarto la venta al por menor.

Aunque a lo largo de la década de los noventa los carteles mexicanos reemplazaron a los colombianos en el dominio del tráfico de drogas hacia Estados Unidos, el tráfico trasatlántico de cocaína aún está principalmente en manos de redes colombianas con alguna participación de nacionales venezolanos (Europol, 2009: 19). Ellos son responsables del tráfico al por mayor por vía marítima y aérea, incluyendo las avionetas y los aviones de carga que vuelan directamente de Sudamérica a África occidental. En el caso del tráfico no directo entre país proveedor y país consumidor, los grupos sudamericanos

necesitan cooperar en las islas europeas (las Azores, Madeira, las Canarias, etc.) o en alta mar con intermediarios que por lo general son europeos o inmigrantes latinoamericanos.

No obstante, en un caso muy parecido a la participación gradual de mexicanos en el narcotráfico de Colombia a Estados Unidos en los noventa, el crimen organizado sudamericano ha establecido lazos con intermediarios africanos, en su mayoría nigerianos y marroquíes. Como antes a los mexicanos, hoy los grupos del narcotráfico colombiano suelen pagar a nacionales africanos por servicios auxiliares y de logística. Fue mediante estos servicios que los grupos mexicanos entraron en el negocio de drogas hasta llegar a expulsar a sus pares colombianos del tráfico de cocaína al por mayor a Estados Unidos.

Además, los grupos colombianos necesitan apoyo local. Aparentemente, sólo en el caso de la 'Ndrangheta y la Camorra italianas, actores cruciales en el negocio de cocaína en Europa, se establecen contactos directos entre proveedores sudamericanos y grupos del crimen organizado europeo, evitando de tal manera el costoso uso de intermediarios (Europol, 2009: 32-35). Esto es posible por la magnitud de los imperios de estas mafias, todavía bastante insólitos en Europa, sus avanzadas estructuras logísticas y su íntimo engranaje con la economía legal.

Sin embargo, el caso de las mafias italianas es más bien excepcional. Normalmente, tanto los grupos colombianos y venezolanos como el crimen organizado europeo necesitan la intermediación y ayuda de locales en España, Portugal o África. Ellos ayudan a organizar el trasbordo de las cargas de cocaína, consiguen medios de transporte y sobornan a las autoridades del respectivo país. Los grupos de crimen organizado africano disponen de amplia experiencia, contactos y redes establecidas del comercio con bienes ilegales hacia Europa, lo que es crucial para los sudamericanos, que en Europa y en África se mueven en territorios ajenos. Muy a menudo, los narcotraficantes no remuneran a sus colaboradores en efectivo sino, como sus pares en México y Centroamérica, con pequeñas cantidades de cocaína, que se usa como moneda. La droga distribuida de esta manera no solamente fomenta el consumo en los países de tránsito, sino que también permite a las organizaciones intermediarias establecer una segunda cadena comercial de cocaína hacia Europa, por lo general a través de *mulas* en vuelos comerciales hacia el norte o por correo común. Con frecuencia, las que manejan esta segunda cadena son redes nigerianas. En 2007, más de la mitad de las *mulas* detenidas en aeropuertos europeos provenientes de África eran de esa nacionalidad (Unodc, 2008a: 10-14). Esas redes tienen la ventaja de disponer de grandes comunidades de inmigración en muchos países europeos que se relacionan con base en estructuras étnicas clientelares que facilitan la distribución y venta de drogas. Redes nigerianas controlan muy a menudo los mercados callejeros de drogas en Europa.

Una vez llegada a las zonas sur y noroccidental del viejo continente, la cocaína se redistribuye dentro de Europa desde España y Portugal, las mayores puertas de entrada, seguidas por puertos holandeses, belgas e italianos, para abastecer los mercados en los extremos del continente. Es llamativo que varias organizaciones delictivas de toda Europa mantienen sucursales en la península Ibérica y en los Países Bajos para encargarse directamente de la redistribución, como en el caso de grupos irlandeses, ingleses o rusos (Europol, 2009: 19 y 28). Últimamente también grupos turcos y albaneses –la llamada "conexión turca" (turkish connection)–, que suelen controlar el tráfico de heroína hacia Europa, han entrado al tráfico de cocaína, usando vías a través de Grecia, los Balcanes y el Mar Negro (el puerto de Constanza en Rumania) como puertas de entrada a Europa en una dirección y hacia el Medio Oriente en la otra. Aún hay poca información sobre por dónde se abastecen estos grupos, aun cuando queda claro que el cada vez más reducido mercado de heroína y el creciente potencial de cocaína puede explicar su reciente entrada a este lucrativo mercado (Europol, 2009: 31).

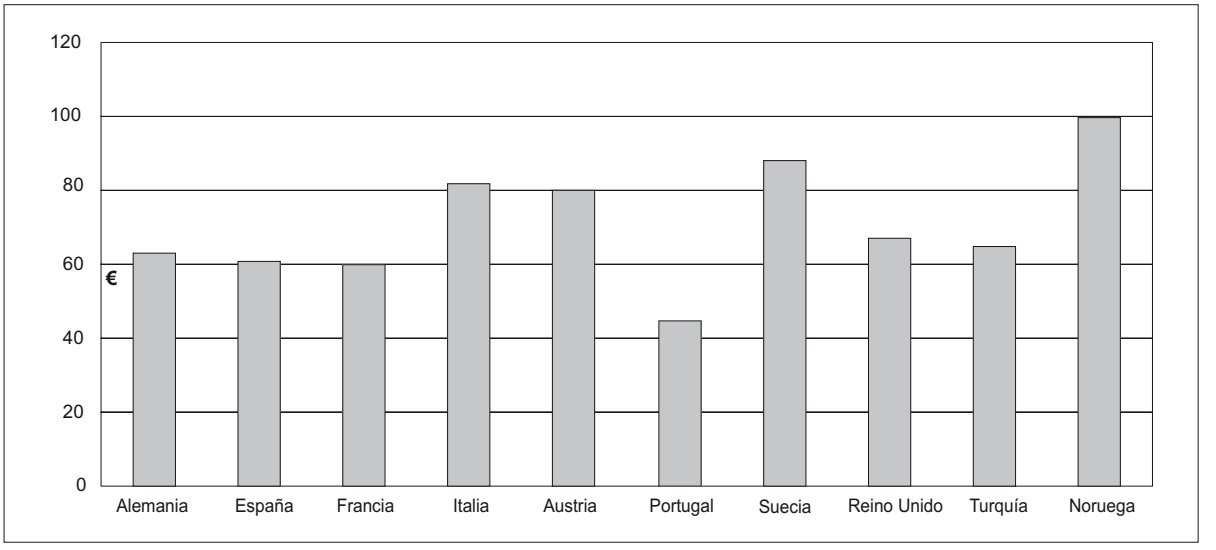
Por lo general, la participación sudamericana termina en la frontera exterior común de la Unión Europea, con la venta y entrega de la droga a grupos del crimen organizado europeo y de África occidental. Los narcos colombianos han manifestado poco interés en la venta y el comercio al por menor en Europa. Los latinoamericanos encarcelados en España –los colombianos son el grupo de extranjeros presos por delitos relacionados con cocaína más grande en este país– o en otros países europeos por la venta de drogas, en general tienen poco que ver con sus compatriotas que manejan el comercio al por mayor (Emcdda, 2008: 4-15; Unodc, 2008: 78). Si bien la venta callejera es la rama más lucrativa de todo el negocio de la cocaína, es también el eslabón más riesgoso y el más competitivo. El gráfico 3 muestra los altos precios de calle de la cocaína en algunos países europeos. Por ejemplo, en Alemania un kilo de cocaína de mediana pureza se vende a entre 80.000 y 120.000 euros. Tomando en cuenta que unas 250 toneladas –250.000 kilos– entran a Europa al año, aun restando los decomisos, el volumen financiero de la venta al por menor es impresionante. Los dividendos de este negocio se reparten entre todo el universo de agrupaciones del crimen organizado europeo, por lo general ajeno a los proveedores latinoamericanos y, por tanto, con poca importancia para la dinámica trasnacional del problema.

3. La agenda más allá del narcotráfico

3.1 La trata de personas hacia Europa

Ningún otro fenómeno de crimen transnacional entre Latinoamérica y Europa tiene tanta importancia como el narcotráfico. Sin embargo, la trata de personas de Latinoamérica hacia Europa con fines sexuales sí es un problema, aunque en la mayoría de los países europeos no ha recibido mucha atención de los medios de comunicación o de las agencias públicas. La excepción son, una vez más, España y Portugal, donde la trata de personas trasatlántica llega a niveles mucho más altos que en otros países de la región. El Departamento de Estado de Estados Unidos ha publicado estimativos sobre la magnitud del fenómeno en la Unión Europea; según su informe de 2005 sobre trata de personas, habría unos 70.000 brasileños, entre 45.000 y 50.000 colombianos y 50.000 dominicanos, en su mayoría mujeres, trabajando en prostitución en países europeos, posiblemente víctimas de actividades de trata humana (Ribando, 2005: 6). No obstante, estos estimativos

Gráfico 3. Precio promedio de un gramo de cocaína al por menor, 2007 (países seleccionados)



Fuente: Emcdda, 2009.

carecen de una base empírica transparente y no han sido verificados por autoridades europeas, por lo cual es necesario utilizarlos con cautela. Además, los cálculos llevados a cabo por las diversas organizaciones –el Departamento de Estado, Unodc, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) o la Organización Internacional del Trabajo (OIT)– distan mucho en sus metodologías y, por tanto, en sus resultados (United States Government Accountability Office, 2006: 44). Al mismo tiempo, en la Unión Europea no existe una definición común sobre el delito de trata de personas, que muy a menudo queda encubierto por otros crímenes como la migración ilegal o el abuso sexual de menores. Por tanto, el panorama de datos es más bien débil y es difícil estimar los volúmenes de la trata de personas más allá de la evidencia anecdótica de casos reportados (Europol, 2009a: 2).

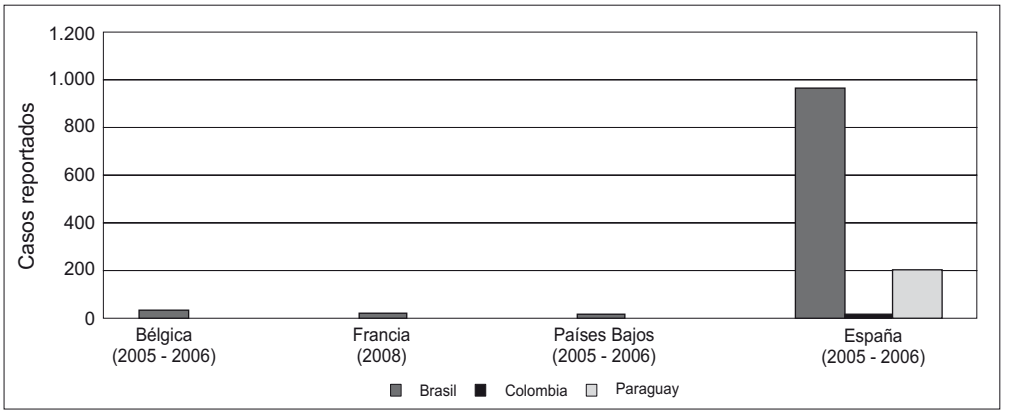
La mayor parte de los casos denunciados en la Unión Europea se refiere a ciudadanos de Europa Oriental, Rusia, Ucrania u otras ex repúblicas soviéticas; varios de los países que antes eran el punto de partida para la trata de personas hacia Europa occidental hoy hacen parte de la Unión Europea, lo que convierte este comercio ilícito en un delito bastante fácil de cometer. Al mismo tiempo, Nigeria y China también son importantes como países fuente de personas tratadas hacia Europa con fines sexuales y de trabajo forzado. Por tanto, el número de casos denunciados que involucra a latinoamericanos es bastante bajo –con la excepción de los países ibéricos– comparado con el de gente proveniente del oriente de Europa, África y Asia. Por otra parte, la trata de personas de América Latina hacia el viejo continente tiene casi siempre fines de explotación sexual e implica mayoritariamente a mujeres entre 18 y 25 años de edad; la trata con fines de trabajo forzado es menos común.

España es el país con más casos reportados que implican a ciudadanos latinoamericanos. Un estimativo de una coalición de ONG señaló que en el país hay cerca de 50.000 residentes víctimas de este delito (véase, Departamento de Estado, 2009: 262); sin embargo, no hay estimativos sobre el porcentaje de latinos dentro del total de personas traficadas en España y los que hay son poco confiables.

Fuera de España y Portugal, los brasileños son el único grupo significativo de latinoamericanos que se menciona específicamente en las estadísticas sobre trata en los países europeos. Las demás nacionalidades constituyen grupos de menor importancia que no llegan a más de una docena de casos al año, aun cuando no hay que olvidar que muchos casos no salen a la luz, entre otras porque el delito de trata se confunde con otros de índole parecida. Los casos reportados que implican a brasileños en España (gráfico 4) tienen una magnitud comparable con los que implican a europeos orientales, sobre todo ciudadanos rumanos y búlgaros. En cuanto a España y Portugal, si bien muy a menudo se reportan casos de personas traficadas desde otros países latinoamericanos –Paraguay, República Dominicana, Colombia, Ecuador, Venezuela– los números son más bien modestos comparados con los de origen brasileño. Para otros países de la Unión Europea –Italia, Países Bajos, Suiza– existe información más bien anecdótica sobre supuestos altos índices de trata de personas de origen colombiano y dominicano, pero faltan datos para comprobarlo (Ribando, 2008: S.8; Unodc, 2009a: 232-291).

Con respecto a los actores del crimen organizado implicados en el negocio de trata de personas entre Latinoamérica y Europa, es poco lo que ha salido a la luz pública. Diferente al caso de México, donde organizaciones del narcotráfico participan también en la migración ilegal y la trata de personas hacia Estados Unidos, en Europa no se ha podido identificar tal alianza entre narcotráfico y trata. Tanto en el fenómeno de la migración ilegal como en el de trata de personas, las redes de la diáspora latinoamericana cooperan con las organizaciones del crimen organizado europeas –como las mafias italianas y rusas– que buscan el control de las economías de prostitución y que, por tanto, necesitan establecer coaliciones para abastecer la constante demanda de trabajo sexual (véase Europol, 2009: 21).

Gráfico 4. Delitos relacionados con la trata de personas latinoamericanas (grupos significativos)



Fuente: Unodc, 2009.

3.2 Los flujos trasatlánticos en contravía, 1: precursores químicos

El único precursor químico utilizado para la refinación de cocaína que está listado en la tabla 1 del anexo de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1998 (Convención de Viena) es el permanganato de potasio ($KMnO_4$). Su inclusión en la tabla 1 de la Convención de Viena implica un mayor nivel de control y reglamentos sobre el comercio de este producto. Sin embargo, el permanganato, como la mayoría de las sustancias listadas en la Convención, tiene una amplia gama de usos industriales, por lo cual su comercio legal es de grandes volúmenes. Tan sólo Alemania ha exportado legalmente desde 2006 más de 40.000 toneladas de este precursor a Sudamérica, sobre todo a Argentina, Brasil y Chile. En 2008, Colombia decomisó más de cuarenta toneladas de permanganato, de las cuales más de la mitad estaba en laboratorios ilícitos que producen esta sustancia domésticamente (International Narcotics Control Board, 2010: 15).

El comercio ilegal de permanganato de potasio se abastece desviando ciertas cantidades del comercio legal, por lo general cuando el producto ya ha llegado a Latinoamérica. Para impedir mejor ese desvío ilegal, la Unión Europea ha firmado acuerdos con todos los países andinos, menos con Venezuela, intentando regular de manera más estricta el comercio de químicos. Estos acuerdos buscan facilitar la certificación del uso final para exportadores europeos, sin la cual legalmente no se puede hacer una transacción de precursores químicos. Aún así, las cantidades de permanganato necesarias en el proceso de refinación de cocaína son más bien pequeñas en comparación con otros químicos que se usan muy a menudo en este proceso, como el carbonato sódico o el ácido sulfúrico, los cuales no están listados en la tabla 1 de la Convención de Viena. Por tanto, a pesar de la frecuente reivindicación latinoamericana de que Europa y Estados Unidos deberían controlar mejor el flujo de precursores, es muy difícil impedir por completo el uso ilegal del permanganato, más aún si se toma en cuenta que el desvío del comercio legal suele tener lugar en América del Sur y no en Europa. Son más bien países como Argentina, Brasil y Chile, que importan o producen precursores, todos limítrofes con países de cultivo de coca y producción de cocaína, los que deberían vigilar mejor el potencial desvío ilegal. El régimen firme de control dentro de la Unión Europea tiene un alcance muy limitado en los países destinatarios, ya que con la entrega del producto se cumple con el requisito de certificación del usuario final.

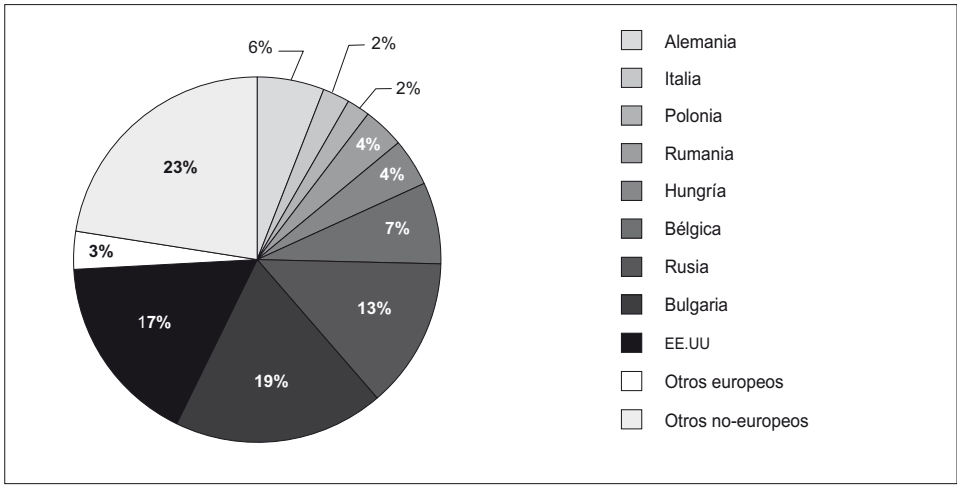
La misma problemática se da en el comercio de efedrina y seudoefedrina, ingredientes para la producción de metanfetamina que tiene lugar sobre todo en México, con destino al mercado estadounidense. La mayor parte del tráfico ilegal con estas dos sustancias se abastece a través del negocio de drogas farmacéuticas legales que las contienen; la efedrina y la seudoefedrina ya casi no se trafican ilícitamente en su forma pura, sino en su forma procesada como farmacéutico. Esto implica nuevamente la problemática de doble uso, que a pesar de reglamentos estrictos hace difícil la distinción entre las vías legales y las ilegales. Es por eso que Estados Unidos y Canadá mismos son importantes proveedores de estas sustancias, aunque en su mayoría son traficadas desde países asiáticos como China e India, cruzando Europa o África, para luego llegar a Centroamérica o directamente a México (International Narcotics Control Board, 2010: 8-11; Europol, 2009: 34).

3.3. Los flujos trasatlánticos en contravía, 2: armas pequeñas

La misma lógica del desvío ilegal vale para el tráfico de armas pequeñas, municiones y partes desde la Unión Europea hacia América Latina, en donde la mayoría de las armas pequeñas y ligeras que están en manos de grupos criminales y grupos armados irregulares inicialmente fueron desviadas de la producción y venta legales. Las fuentes corrientes de tales armas no son sólo la importación legal, por vía directa o por terceros países, sino también la producción doméstica, los arsenales del uso legítimo de fuerzas de seguridad y los almacenes desmesurados de las épocas de conflictos internos en Centroamérica.

El caso de Colombia es emblemático al respecto del problema de las armas europeas en manos ilegales en América Latina: una investigación sobre el origen de una muestra grande de armas (cerca de 10.000 piezas) entregadas por las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) a lo largo de su proceso de desmovilización entre 2003 y 2006 demuestra que cerca de la mitad de ellas provenían de Europa, en total 47%, sin Rusia (gráfico 5). Los autores del estudio determinan que 27% de las armas entregadas por las AUC tenía origen en los países europeos que en el momento de la desmovilización estaban sujetos al Código de conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas de 1998 (véase, Vranck, 2009: 29-34). Por su parte, el segmento más grande provenía de las ex repúblicas del Pacto de Varsovia,

Gráfico 5. Origen de las armas entregadas por las AUC (Colombia), 2003-2006



incluyendo a la República Democrática Alemana. Aparentemente, una gran parte de estas armas llegaron a Colombia antes de los años noventa, momento en que se estableció un régimen más estricto de control de estas exportaciones en la Unión Europea. No obstante, parece que aún durante esa década países como Bulgaria, Rumania o Polonia siguieron vendiendo armas sin mayores controles de usuario final, ya que una parte importante de las armas entregadas por las AUC databan de esta época. Dado que en ese momento estos países aún no eran parte de la Unión Europea, no tenían que respetar las estrictas normas de exportación que hoy son obligatorias para todos los miembros, aunque es claro que siempre hay lagunas jurídicas que se aprovechan.

Un segundo factor que permite explicar la alta densidad de armas europeas en manos de las AUC es el problema del desvío que vimos arriba en el caso de los precursores químicos. Frecuentemente se trata de armas provenientes de los arsenales de la fuerza pública de países vecinos adonde llegaron de manera legal, como en el caso de Venezuela. Como es sabido, tanto en el caso de Colombia como en el de otros países de la región, se trata de exportaciones legales que no llegan a manos ilegales por venta directa, sino por medio de terceros destinos, compradores y corredores (véase, Vranck, 2009: 43-49). Tales desvíos se realizan habitualmente a partir de licencias de comprador final falsificadas o por medio de ventas que se llevan a cabo por medio de terceros países considerados como importadores elegibles que no tienen peligro de reexportación bajo las normas del Código de conducta. El caso de las armas pequeñas que circulan en Río de Janeiro es parecido al de Colombia: un estudio de 2006 sobre su origen pudo verificar que una cantidad considerable de las armas decomisadas por las autoridades brasileñas provenía de Europa, aunque la mayoría eran de producción estadounidense, seguidas por las argentinas (véase, Dreyfus y Marsh, 2006: 26).

4. A modo de conclusión: el crimen organizado trasatlántico como desafío europeo. De un interés limitado a una estrategia coherente

Aunque los casos descritos sólo dan una idea más bien anecdótica sobre cómo funcionan el flujo de armas y el de precursores químicos desde Europa hacia América Latina, existen serias dudas sobre la participación del crimen organizado en el tráfico trasatlántico de estos bienes, tal vez con la excepción del comercio con efedrina y seudoefedrina con fines ilegales. Tanto las armas como los precursores químicos llegan a manos de las organizaciones criminales y, por tanto, a las economías ilegales, cuando ya se encuentren en tierras latinoamericanas en donde se desvían de círculos legales, fuera del alcance europeo. Dado que tanto armas como precursores adquieren su estatus de ilegalidad en América Latina, es poco factible que el régimen de control de exportaciones de la Unión Europea, y su definición de compradores elegibles de tales productos, sea efectivo, ya que aparentemente los compradores no pueden prevenir el desvío constante de estos bienes tan codiciados.

Sin embargo, el negocio trasatlántico de armas y precursores no es un problema tan importante cuando se lo compara con el creciente narcotráfico desde América Latina hacia Europa. Los gobiernos europeos están urgidos de controlar mejor el crimen organizado trasatlántico, aumentando sus esfuerzos de interdicción del tráfico de cocaína y de la trata de personas desde Latinoamérica. Sólo en España el número de casos reportados de trata desde los países latinoamericanos ha llegado a niveles preocupantes. A la vez, los crecientes índices sobre delitos relacionados con cocaína y el auge del consumo en algunos países europeos demuestran que el narcotráfico ya no es un problema despreciable. El asentamiento del crimen organizado sudamericano en algunos países de África occidental ha servido de catalizador para crear conciencia sobre la necesidad de que la Unión Europea se

prepare mejor para contrarrestar el creciente flujo de cocaína hacia sus territorios.

Mientras que la Comisión Europea ha optado por fortalecer estructuras de seguridad en algunos países africanos occidentales y por buscar una cooperación más cercana con la región mediante el diálogo con la Comunidad Económica de Estados Africanos Occidentales (Ecowas, por su nombre en inglés), algunos estados miembros de la Unión Europea han fomentado una cooperación más operativa para enfrentar el problema. En 2007, siete países europeos crearon el Centro de Análisis y de Operaciones contra el Tráfico Marítimo de Narcóticos (Maoc-N, por su nombre en inglés) con sede en Lisboa; otros estados, la Comisión Europea y Europol participan como observadores. El Centro, que ha funcionado con bastante éxito, coordina el monitoreo marítimo y acciones de interdicción del narcotráfico en el Atlántico por parte de las marinas y guardacostas de los países miembros. Para el Mediterráneo, por el cual pasan las rutas tradicionales de marihuana pero crecientemente también algunas de cocaína, el gobierno francés ha promovido la fundación del Centro para la Lucha Anti-Drogas en el Mediterráneo con sede en la ciudad de Toulon. Más allá de la interdicción marítima, Europol recolecta inteligencia sobre el tráfico de cocaína en Europa y la pone a disposición de las agencias de seguridad de los miembros de la Unión Europea, al tiempo que busca fomentar la coordinación policial de los esfuerzos nacionales en este ámbito.

Por su parte, las agencias policiales europeas tratan de fortalecer el intercambio de información sobre actividades del crimen organizado con autoridades africanas y sudamericanas. El instrumento más común es la designación de enlaces en sus embajadas en otros países o el establecimiento de foros bilaterales regulares para mejorar el flujo de información operativa. Más allá de este tipo de diálogo e intercambio de información, los gobiernos europeos han hecho bastante poco en América Latina para controlar mejor el creciente flujo de drogas hacia la Unión Europea. Hasta ahora, la mayoría de los países del viejo continente han limitado su oferta de cooperación a sus pares latinoamericanos a proyectos de desarrollo alternativo, cuyos resultados frecuentemente terminan neutralizados por efectos del desplazamiento de cultivos.

Para Europa y para América Latina sería crucial encontrar una estrategia birregional que permita controlar de manera más efectiva el tráfico trasatlántico de drogas. En las condiciones actuales, para el crimen organizado es muy fácil exportar cocaína al viejo continente. Las rutas son múltiples y las instancias de control europeas no cuentan con una estrategia sistemática para luchar contra el fenómeno del tráfico. Tomando en cuenta la contracción del mercado en Estados Unidos, la presión represiva en México y el creciente consumo de cocaína en Europa, no es difícil imaginarse que el narcotráfico trasatlántico va a seguir aumentando. Hoy, la Unión Europea enfrenta esta tendencia bastante desprotegida, lo que fomenta el florecimiento de las economías ilegales en los países productores y de tránsito. El actual sistema de combate al narcotráfico en Europa está muy fragmentado: las responsabilidades se dispersan entre agencias nacionales, varias direcciones generales de la Comisión y otras agencias tanto dentro como fuera del sistema de la Unión Europea. El panorama de lucha contra el crimen organizado trasatlántico es más bien confuso. Esto se hace visible en el precio de la cocaína cada vez más bajo en las calles europeas frente a un consumo en auge, lo que pone de manifiesto la abundancia de la droga en Europa. Los gobiernos de los países miembros de la Unión Europea deberían utilizar su peso en América Latina, su credibilidad en materia de políticas antidrogas y su acceso a círculos gubernamentales cerrados para Estados Unidos (como los gobiernos de Bolivia y de Venezuela) para buscar modos de cooperación más allá de lo declarativo. A la vez, la Unión y sus miembros, sobre todo los del suroccidente, deberían sistematizar sus esfuerzos de combate al narcotráfico. Lo mismo es válido para otras ramas menores del comercio ilegal entre las dos regiones como el caso de la trata de personas.

En últimas, Europa debería dejar de considerar el crimen organizado en América Latina como un problema de Estados Unidos, ya que ella misma está en camino de quitarle a ese país el título del mayor consumidor de cocaína en el mundo.

Bibliografía

Departamento de Estado (2009). *Trafficking in Persons Report 2009*, Washington.

Dreyfus, Pablo y Nicholas Marsh (2006). *Tracking the Guns: The International Diversion of Small Arms to Illicit Markets in Rio de Janeiro,* Viva Río / PRIO, Río de Janeiro.

Emcdda (European Monitoring Centre on Drugs and Drug Abuse) (2008). *Monitoring the Supply of Cocaine to Europe, Technical Data Sheets*, Lisboa. www.emcdda.europa.eu/publications/technical-datasheets/cocaine-trafficking

———. (2009). *Informe Annual 2009. El problema de la drogodependencia en Europa*, Lisboa.

Europol (2007). *Project COLA: European Union Cocaine Situation Report 2007*, La Haya.

———. (2009). *Organized Crime Threat Assessment (Octa) 2009,* La Haya.

———. (2009a). *Trafficking in Human Beings in Europa. An Europol Perspective*, La Haya.

International Narcotics Control Board (Incb) (2010). *Precursors Annual Report 2009*, New York.

Ribando, Clare (2005). *Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean,* Congressional Research Service (CRS), CRS Report to Congress, Washington.

United States Government Accountability Office (2006). *Human Trafficking: Better Data, Strategy, and Reporting Needed to Enhance U.S. Antitrafficking Efforts Abroad*, Washington.

Unodc (United Nations Office on Drugs and Crime) (2008). *World Drug Report 2008*, Viena.

———. (2008a). *Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa*, Viena.

———. (2009). *World Drug Report 2009*, Viena.

———. (2009a). *Global Report on Trafficking in Personas*, Viena.

Vranck, An (coord.) (2009). *Rastreo de armas. Perspectivas sobre el control, tráfico y uso de armas ilegales en Colombia*, Universidad de Gent/Fundación Ideas para la Paz, Bogotá.

Wright, Joanna (2006). "Cocaine Traffickers Develop New Routes from Brazil". *Jane's Intelligence Review.* 18 (1).

Vicios privados, ¿beneficio público?: crimen organizado en el Caribe[1]

Lilian Bobea

Resumen ejecutivo

A lo largo del hemisferio occidental, el crimen organizado afecta negativamente el desarrollo nacional, el bienestar ciudadano y la gobernabilidad democrática de los países grandes y pequeños. Característicamente trasnacional, *estadotrópica*, empresarial y reorganizadora, la criminalidad organizada ha probado ser muy resistente, capaz de ajustarse a los nuevos contextos sociopolíticos y, sobre todo, capaz de aprovechar los huecos y las contradicciones de las políticas nacionales y regionales. El crimen organizado afecta también las relaciones interestatales, especialmente entre los países del Caribe y Estados Unidos; más allá del objetivo compartido de combatir el narcotráfico en la región, la relación Caribe-Estados Unidos sigue estando condicionada por asimetrías y tensiones considerables, en cuyo vórtice los estados más vulnerables están conminados a desempeñar el papel más crítico.

***

Introducción

El crimen organizado, el narcotráfico y los sistemas violentos que se estructuran a su alrededor arrastran a las sociedades caribeñas hacia una encrucijada sin precedentes, por los cuantiosos beneficios que generan y por los altos costos sociales que extraen de dichas sociedades. Las nuevas tendencias criminales y la inseguridad que el auge de la criminalidad desencadena en los ámbitos nacionales afectan la calidad de vida de los ciudadanos, socavando su confianza en las instituciones (al respecto, véanse Cruz, 2008: 228-230; y Morgan et al.: 2006), fragmentando el capital y la cohesión social e interpelando los fundamentos del contrato social, allí donde logran implantarse (sobre el impacto de la criminalidad organizada en la gobernabilidad, véase, Bailey y Godson, 2000: 6-7). En las democracias caribeñas emergentes, las redes criminales enriquecen y, a la vez, se sirven de fracciones diversas de las elites políticas y económicas, aun a costa de la sobrevivencia misma del sistema democrático tal y como este funciona en América Latina y el Caribe.

Por su parte, los Estados desorganizados[2] contribuyen también a la proliferación de nichos y oportunidades favorables a la criminalidad violenta, debido, entre otros factores, a la falta de coordinación interinstitucional, a las reformas inacabadas, a la ineficiencia endémica y a la corrupción rampante que permea sus mecanismos de coacción, sus estructuras judiciales y sus burocracias, especialmente en el ámbito de la seguridad y la justicia (véase, Zéphir, 2008: 251). Para muchos Estados de la región, la consolidación de las redes del crimen organizado y del narcotráfico representa más que un desafío económico, político y moral, traduciéndose en un indicador del éxito o fracaso del Estado, de su capacidad de proveer seguridad a sus ciudadanos, de preservar el estado de derecho y de actuar como un agente responsable frente a la comunidad internacional.

Este documento contextualiza, primero, el crimen organizado y el tráfico de drogas en el Caribe, a partir de la relativa interdependencia geopolítica que determina los impactos del fenómeno y las respuestas en la región. Se asume la noción de crimen organizado en los términos consensuados por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo, 2000), como:

> Un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o tipificados con arreglo a la presente Convención, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material[3].

Segundo, se toma como referencia el escenario que ofrece la República Dominicana como receptora de crecientes actividades y actores criminales violentos, para ilustrar sus impactos en diferentes aspectos del bienestar ciudadano, la gobernabilidad democrática, la estructura institucional del Estado y, en alguna medida, las relaciones interestatales. Tercero, se exploran las características de estas actividades y se analiza la relación fundamental entre la criminalidad asociada a las drogas y sus efectos en el deterioro de las instituciones democráticas en décadas recientes. Finalmente, se examina la capacidad de respuesta de las instituciones, las políticas públicas y los esfuerzos más connotados de cooperación desplegados por el gobierno dominicano, frente a la estrategia política de Estados Unidos en la consumación de la inseguridad y la vulnerabilidad que provoca esta criminalidad organizada.

1. Interdependencia (positiva y negativa) Caribe-Estados Unidos

Los países caribeños y Estados Unidos son, ineludiblemente, interdependientes. Esta interdependencia es positiva y negativa, y ofrece, por tanto, desafíos y oportunidades. Décadas de migración continua alimentan una diáspora cubana, dominicana, jamaiquina y haitiana radicada

en el país del norte[4]. El grueso del comercio regional gravita alrededor de ese país, mientras las remesas enviadas a casa por los inmigrantes caribeños en Estados Unidos constituyen un componente esencial del producto interno bruto (PIB) de sus naciones[5]. Inversamente, las condiciones políticas, económicas y sociales en el Caribe repercuten en la sociedad y en el gobierno estadounidenses: desde los beneficios que supone la transferencia desigual de capacidades humanas subvencionadas por los pequeños Estados mediante la fuga de cerebros de los más educados (entre 75% y 80% de los que poseen doce años y más de escolaridad en los casos de Guyana, Haití, Jamaica y Grenada)[6], hasta los desafíos que representan las crisis políticas y de gobernabilidad en Haití, Cuba, Jamaica, Trinidad y Tobago y República Dominicana, entre otros.

Sin embargo, de todas estas *interdependencias* probablemente ninguna supone un desafío mayor a la gobernabilidad democrática nacional y hemisférica que las actividades criminales inter e intrarregionales, sobre todo el tráfico y comercio de drogas, armas y lavado de dinero, el tráfico de personas, la corrupción y la violencia que las acompañan.

1.1 Dinero "bueno" y dinero "malo"

Los pequeños estados caribeños dependen esencialmente del intercambio comercial, las inversiones externas y los flujos de capitales que ingresan por la vía de las remesas. Pero la economía transnacional tiene también un lado negativo. El tráfico y el comercio de drogas han crecido en alcance y complejidad, evadiendo los mecanismos de control caribeños, con el objetivo de suplir la demanda insaciable de los mercados europeos y estadounidense. Para el año 2001, el tráfico de drogas en el Caribe generó unos $3,3 mil millones de dólares (3,1% del PIB de la región); de esta cantidad, la cocaína fue la droga más rentable. En 2006, el mercado de drogas representaba 6% del PIB regional, lo que se tradujo en unos $5 mil millones de dólares en beneficios[7].

1.2 Las políticas estadounidenses y sus efectos *intermésticos*

Estados Unidos ha desarrollado políticas contradictorias hacia la región en torno a la problemática del narcotráfico, el tráfico de armas y el incremento de la inseguridad, trazando una trayectoria caracterizada por un acercamiento poco consistente, generalmente reactivo y neorrealista, con resultados colaterales previstos o imprevistos. Por un lado, la reducción progresiva de la inversión en el desarrollo y las deportaciones masivas hacia sus países de origen de individuos que cometen crímenes en Estados Unidos, coinciden con la presión creciente por parte de organismos como la Drug Enforcement Agency (DEA) para que estos países sean más proactivos en perseguir y procesar y, en algunos casos, repatriar, a narcotraficantes y delincuentes vinculados a la criminalidad organizada[8]. Por otro, mientras en la región la criminalidad compleja sigue siendo una preocupación de primer orden para las autoridades estadounidenses, ese país continúa siendo el principal abastecedor de armas pequeñas y sofisticadas en el Caribe, a pesar de que gran parte de ellas llegan a manos criminales. Además de constituir en sí mismo un mercado de ilícitos, muchas de esas armas facilitan diversos tipos de actividades criminales al proveer protección y posibilitar la intimidación y la confrontación ejercida contra ciudadanos por parte de actores violentos como narcotraficantes, sicarios y criminales. En Jamaica, a mediados de los noventa se estimaba que 68% de las muertes eran ocasionadas con armas de fuego, porcentaje que aún se mantiene. En Trinidad y Tobago, 72,5% de los homicidios cometidos en 2005 estuvieron relacionados con armas de fuego, muchas de estas reportadas como ilegales (véase Women's Institute for Alternative Development, 2005). Estas tasas son mucho más elevadas que el promedio mundial de homicidios cometidos con armas de fuego (42%). Por tanto, el acceso libre y creciente a armas ligeras es un factor que agrava el deterioro de la cohesión comunitaria y la seguridad ciudadana, en la medida en que

cada vez más personas resuelven sus conflictos mediante la violencia armada. En consecuencia, parte de los gobiernos y de la sociedad civil caribeña consideran la transferencia irresponsable de armamentos hacia la región como un factor que inhibe el desarrollo y socava la seguridad de sus países, confrontados a una cultura emergente de violencia armada y a la pérdida de vidas de jóvenes social y económicamente vulnerables. Ello motivó a parte del liderazgo caribeño a proponer, en 2008, un Tratado de Comercio de Armas (ATT) que enfatizó en el control de la posesión de armas en manos de civiles, cero tolerancia a la corrupción, promoción de la transparencia y el respeto a los derechos humanos, entre otras recomendaciones[9].

En cuanto a las políticas reactivas, la descertificación ha sido el mecanismo coercitivo primordial empleado por Estados Unidos para penalizar a los países que no responden a los estándares de cumplimiento definidos por ese país. Ella impone una marca de país frente a los organismos de ayuda internacional y las inversiones. Si bien constituye un mecanismo disuasivo contra la falta de acción de los gobiernos, tiene el agravante de penalizar a la sociedad en su conjunto, al conminar el desvío de recursos económicos para cubrir los costos del logro de resultados inmediatos de la lucha contra la criminalidad organizada, amén de no ser clara la forma como contribuye a cambiar patrones[10]. En general, la tendencia que privilegia el tratamiento de la criminalidad desde la sola perspectiva de la seguridad, objetiva el predominio de determinados actores, mecanismos y formas de hacer, sobre otras opciones, promoviendo la militarización de las respuestas. Para las precarias democracias caribeñas, ello debilita aún más el control civil respecto a las fuerzas de seguridad, que tienen una larga historia de autonomía, impunidad e imposición política, sin que ello se traduzca, necesariamente, en resultados que resuelvan el problema de la criminalidad organizada.

2. El desafío del sector privado predatorio a los recursos públicos

La localización del Caribe entre las zonas productoras de droga (Colombia, Venezuela, Perú y Bolivia) y de consumo (Estados Unidos, Canadá y Europa), explica que dos tercios de la cocaína que entra en la región termine abasteciendo esos mercados. Se calcula que por las islas caribeñas transita 5,5% de la droga colombiana que se vende en Estados Unidos (véase, Platzer at el., 2004: 191). Gran parte de esta droga sale de los puertos caribeños oculta en contenedores que logran evadir la inspección.

Para el año 2000, dos tercios de las importaciones europeas de cocaína pasaron a través del Caribe, tocando o no suelo de la región, mientras por allí circuló 47% de la cocaína demandada en Estados Unidos (Platzer at el., 2004: 192). Sin embargo, en 2003, por el corredor Centroamérica-México pasó 77% de la cocaína consumida en Estados Unidos, frente a 22% que se transportó a través del Caribe. Más recientemente, se estima en 10% la parte que aporta el Caribe en este comercio ilícito (Unodc y Banco Mundial-Región Latinoamérica y el Caribe, 2007: 177). Este patrón puede cambiar drásticamente con las políticas de reforzamiento de las fronteras sur Estados Unidos-México y México-Centroamérica, y con los efectos de la aplicación de la Iniciativa Mérida. Lo que estas tendencias revelan es una alta volatilidad en los flujos y volúmenes y en los tipos de droga que fluyen en la región, sea debido a cambios en los patrones de consumo en los mercados de destino (por ejemplo, el declive del consumo de cocaína en Estados Unidos mientras aumenta la demanda en Europa) o a consecuencia de la aplicación de políticas no integradas en la región o por la capacidad que tienen las redes criminales de abrir nuevos mercados según se produzcan oportunidades favorables en los territorios caribeños. Aun así, el volumen de la droga que circuló entre Jamaica, República Dominicana y Haití en 2005 se mantuvo muy alto (entre 10 y 20 toneladas aproximadamente) con

respecto al tamaño de estas economías y su contribución al PIB. Adicionalmente, los crecientes mercados de drogas sintéticas y de heroína indican la maleabilidad y resistencia de las redes del narcotráfico para adaptarse a los escenarios cambiantes de demanda y de coacción.

Desde la perspectiva caribeña, lo más problemático de estos desarrollos tiene que ver con la expansión del consumo local y la influencia que, por un lado, puede llegar a tener la microempresa de drogas ilícitas en las actividades económicas informales y de subsistencia y, por otro, con la generación de nuevos capitales ilícitos en la macroeconomía. Hasta el momento no ha sido posible estimar el alcance exacto de ambos fenómenos en ninguno de los países de la región. Ello porque casi no existen estudios sistemáticos de consumo local de drogas ni evaluaciones económicas consistentes sobre los vínculos entre capitales formales e informales, lícitos e ilícitos. Fuentes oficiales regionales sugieren que entre 10% y 20% de la cocaína proveniente de Colombia y Venezuela se queda en las islas. Asimismo, las autoridades dominicanas calculan que al menos la mitad del éxtasis que fluye a través del país se consume localmente. Lo cierto es que, más allá de ser estos países puntos claves de tránsito, ellos son cada vez más puntos de destino para el fortalecimiento de mercados internos de droga dura, a pesar de que la mayor parte de la ganancia permanece en los lugares finales de destino (Klein et al., 2004).

Este flujo ilícito se traduce en cuantiosas ganancias para los criminales, burócratas corruptos y empresarios-negociantes. Cálculos recientes cuantifican en cerca de 800 millones de dólares las ganancias producidas por estos mercados ilícitos en República Dominicana, lo que equivale a 5,3% del PIB. En Puerto Rico la ganancia se calcula en unos 650 millones de dólares ó 1,4% de su PIB (Klein et al., 2004: 194). En términos macroeconómicos, mientras el PIB del Caribe en 2004 fue de 31,5 mil millones de dólares, los beneficios generados por la cocaína en Estados Unidos y Europa alcanzaron 70 mil millones en 2003 (Unodc y Banco Mundial-Región Latinoamérica y el Caribe, 2007).

Aun cuando es imposible determinar cuánto de este flujo de capital contribuye a las economías nacionales, no es errado afirmar que el crimen organizado genera una inyección de fondos que compite con el capital productivo lícito y, sobre todo, con los limitados recursos de que dispone la administración pública. Como las remesas, las ganancias provenientes de las drogas han devenido un componente esencial para las economías caribeñas, con consecuencias negativas obvias. Entre los impactos negativos relacionados con la alta rentabilidad del comercio de drogas sobresale la escalada de violencia y criminalidad en la región y sus efectos en el desarrollo humano y material. En Jamaica, por ejemplo, el costo del crimen fue calculado en 3,7% de su PIB para el año 2003, mientras en Trinidad y Tobago el cálculo fue de 1,6% de su PIB para el mismo periodo (véanse, para Jamaica, Francis et al., 2003; y para Trinidad y Tobago, Holder y Mutota, 2006). Estas cantidades incluyen el gasto privado y público en seguridad, restricciones a la expansión productiva, gastos de salud y pérdida de productividad.

2.1 Competencia violenta

Este influjo crea mercados que generan ganancias significativas y empleos ilícitos, así como una competencia feroz y violenta por fracciones del mercado (Platzer et al., 2004: 194). Por ejemplo, la República Dominicana se ha convertido en un foco activo del tráfico de drogas debido, entre otras razones, a las capacidades organizativas transnacionales y de adaptación de los traficantes dominicanos, cambiando alianzas entre carteles colombianos y mexicanos (Unodc y Banco Mundial-Región Latinoamérica y el Caribe, 2007: 179; U. S. Department of Justice, 2010). Muchas de estas organizaciones dominicanas transnacionales de narcotraficantes (ODTN) descansan en contactos locales que, a su vez, están conectados con una miríada de grupos y puntos de droga en

Haití y República Dominicana[11]. Esta tendencia indica un proceso de concentración en el nivel más alto como consecuencia de la competencia y, al mismo tiempo, mayor fragmentación y diversificación en los mercados al detal, por la naturaleza volátil de esos mercados y la sobreoferta de detallistas. De ello dan cuenta las bandas criminales dominicanas establecidas en Nueva York, Boston, Filadelfia y Puerto Rico, lo mismo que en Madrid y Cataluña. Como el Caribe mismo, los mercados ilícitos intrainsulares se caracterizan por su fragmentación. Sin embargo, a diferencia de los Estados desorganizados de la región, los empresarios de ilícitos muestran una alta capacidad para combinar e integrar subcomponentes del circuito criminal. El negocio de las drogas conecta los barrios más deprimidos de Santo Domingo, Kingston y Santurce con las macrociudades de Nueva York, Boston, Madrid y Ámsterdam, sea por medio de bandas criminales como los Trinitarios, Dominican Don't Play (DDP), Forty Two, o de agentes menos estructurados que trafican con drogas, armas y personas. La cocaína es traficada desde Jamaica al Reino Unido por medio de bandas conocidas como *yardies* (véase, Harriot (ed.), 2003).

A pesar de tratarse de mercados competitivos y abiertos, no todos los participantes tienen igual acceso a ellos. La estructura del mercado y la división del trabajo que la soporta explota al máximo las desigualdades sociales. Cálculos conservadores sugieren que por lo menos unos 120.000 individuos están involucrados en la producción y comercialización de drogas en el Caribe. Un alto porcentaje de ellos no son profesionales, sino trabajadores informales con ingresos provenientes de múltiples fuentes (Platzer et al., 2004: 199)[12]. De hecho, la mayor parte de las ganancias generadas por medio de actividades ilícitas apenas beneficia a 10% de los involucrados, la misma elite criminal que usualmente permanece protegida por elementos corruptos dentro del sistema regional de seguridad y justicia. Por otro lado, aquellos que son étnica, racial y económicamente más vulnerables terminan siendo las principales víctimas de la violencia generada por la competitividad y las respuestas oficiales.

Al examinar la nueva criminalidad insular con cierto detalle, la caracterizo aquí como urbana, empresarial, transnacional, oportunista, reordenadora, armada y *estadotrópica*[13]. Por *estadotrópica* me refiero a una agencia criminal que es funcionalmente atraída hacia el Estado como un instrumento de articulación, protección y beneficio. En lugar de confrontar al Estado o evitar el enfrentamiento directo con las autoridades, como en el caso de la criminalidad común (*estadotropismo* negativo), la nueva criminalidad busca establecer alianzas dentro del Estado y el sector privado (*estadotropismo* positivo)[14]. Este concepto sintetiza gráficamente la peculiaridad de un proceso en el cual el Estado es, al mismo tiempo, un instrumento explotado por la economía criminal y, a la vez, el agente-agencia más afectado por estas actividades. Por tanto, el *estadotropismo* es crucial para garantizar la consistencia y robustez de los flujos ilícitos regionales. En otras palabras, el crimen organizado no puede ser efectivamente rentable sin esta orientación.

En contextos de debilitamiento de las instituciones estatales, el uso de mecanismos ilegales de coerción, como las prácticas abusivas, el uso excesivo y letal de la fuerza, la tortura y las redadas colectivas tienen también el efecto de exacerbar la violencia y socavar el Estado de derecho y la credibilidad de las políticas públicas. El exterminio físico de traficantes e intermediarios por parte de las fuerzas de seguridad militar o policial tiene el efecto contraproducente de crear nuevos nichos para el reclutamiento y, al mismo tiempo, empujar a las redes criminales a buscar mecanismos más eficientes para contrarrestar la ofensiva oficial. Por tanto, contrario a lo esperado, el uso extremo de la fuerza da vía a la movilidad social dentro de los circuitos del narcotráfico y la criminalidad organizada, mientras facilita la corrupción y un mayor *estadotropismo*. Consecuentemente, es de esperarse que a mayor dinamismo y relevo de actores, mayor tienda a ser la desorganización

del mercado de ilícitos. También es posible que los costos de los servicios de transporte, corte, empaque y distribución de las drogas sean menores, dada la dificultad de estandarizar ciertas prácticas y establecer regulaciones. De más está insistir en que esta desorganización también se traduce en más violencia. Por tanto, se asiste a una relación perversa con un balance precario entre actores criminales, por un lado, y estructuras institucionales, políticas y sociales, por otro, por medio del cual se crean condiciones favorables para la diversificación de actividades, actores y nichos criminales e ilícitos.

3. Criminalidad y violencia, desafíos a los Estados caribeños

En consonancia con la expansión de los mercados de droga en décadas recientes, el Caribe y Centroamérica han devenido las regiones más violentas del mundo, con una tasa anual de muertes violentas de 30 por cada 100.000 habitantes para 2007 (Unodc y Banco Mundial-Región Latinoamérica y el Caribe, 2007: III).

Entre los vectores reportados por Unodc y el Banco Mundial en 2007 se destacan el establecimiento de redes, circuitos y rutas de tráfico de drogas, personas, armas ligeras y mercancías. Reportes más recientes destacan la función catalizadora que tienen en estas dinámicas las organizaciones transnacionales de droga y las pandillas criminales nacionales (véase U. S. Department of Justice, 2010). Tan fundamentales como resultan ser estos factores, es poco lo que se conoce sobre cómo interactúan estas dinámicas, actores y relaciones en los ámbitos locales para crear resistencia y adaptabilidad entre las estructuras criminales oportunistas.

3.1 Delincuencia violenta

La violencia relacionada con el narcotráfico ha exacerbado la violencia común en términos cualitativos y cuantitativos. En Jamaica y Trinidad y Tobago, estadísticas oficiales indican que entre 60% y 65% de los crímenes cometidos anualmente se vinculan con el negocio de las drogas[15]. Las autoridades holandesas calculan que 75% de los crímenes que ocurren en los territorios de ultramar se relacionan con el consumo y el tráfico de drogas ilícitas. En Puerto Rico, 56,6% de los asesinatos se deben a las mismas causas, tomando en cuenta que este país ocupa la sexta posición en la escala mundial de homicidios juveniles (Rodríguez Beruff y Muniz, 1996: 55). Más aún, mientras las rutas de tránsito del narcotráfico cambian constantemente en la región, los patrones de violencia se reafirman gracias a la diversificación de las actividades criminales y de los actores públicos y privados involucrados en redes del crimen organizado. Nuevos tipos de prácticas violentas, como el secuestro y el *sicariato*, han devenido más y más importantes en lugares donde tales fenómenos eran prácticamente inexistentes una década atrás, como en República Dominicana[16], Trinidad y Tobago y, en cierta medida, Haití (Unodc y Banco Mundial-Región Latinoamérica y el Caribe, 2007: 22-23). Más gravoso aún es el carácter sistémico que asumen los vínculos entre criminales y sectores oficiales al institucionalizarse ciertos patrones informales como la corrupción policial. El carácter multicausal de esta violencia desafía a los gobiernos y a los ciudadanos en la búsqueda de soluciones coordinadas y concordantes con las aspiraciones democráticas. La mutación y el mimetismo de las tradicionales prácticas políticas clientelares y de prebendas favorecen dinámicas autonómicas dentro de las fuerzas de seguridad y las burocracias judiciales *estadotrópicas*, conformando estructuras paralelas al Estado poroso, sobre la base de intereses y beneficios mutuos, aun allí donde la criminalidad no parece tan estructurada como en México o Colombia. Purgas institucionales sistemáticas de funcionarios responsables inicialmente de monitorear e interceptar los circuitos y flujos de drogas confirman este fenómeno[17].

3.2 Violencia plural

Ciudadanos y autoridades nacionales atribuyen la irrupción de la violencia urbana a la proliferación del microtráfico[18]. Ciertamente, no toda la violencia puede atribuirse a esta fuente, pero es posible afirmar que la conflictividad intracomunitaria e interpersonal coexiste con la violencia organizada y por tiempos es exacerbada por ella[19]. En ocasiones, pandillas callejeras y delincuentes comunes son golpeados por la violencia de los agentes estatales (policía, fuerzas antinarcóticos y militares) que manejan en su favor el sistema de impunidad prevaleciente para reprimir rivales o proteger criminales con los cuales están asociados. Es difícil determinar en qué medida estas prácticas están condicionadas por una arraigada cultura represiva que descansa en la limpieza social y en la impunidad institucional o son producto del *estadotropismo* criminal que se ampara en un Estado que deja hacer y pasar. En Jamaica, por ejemplo, las ejecuciones extrajudiciales por parte de la policía se consideran entre las más altas del hemisferio, mientras que en República Dominicana las muertes provocadas por la policía representan entre 18% y 20% de los homicidios en las diferentes jefaturas que ha tenido la institución por décadas. En cualquier caso, estas tendencias acentúan el perfil criminal de las sociedades caribeñas, alimentando áreas grises donde el Estado no posee el control absoluto sobre sus propios medios de coerción.

3.3 Violencia reorganizadora

Además de plural, la empresa criminal trasnacional se articula crecientemente a las economías nacionales, formales e informales. Así, la violencia criminal reorganiza el espacio social y regula los procesos de acumulación, conectando las esferas públicas y privadas legales e ilegales de manera más innovadora. Por tanto, esta violencia armada se deriva de, y también contribuye a agravar las crisis de gobernabilidad en la región[20]. Esta lógica reorganizadora tiende a ser más acentuada en las áreas urbanas donde el consumo y la distribución se interceptan, posibilitando un espacio geográfico para la expansión de los mercados, así como el establecimiento de enlaces institucionales que proveen la seguridad del producto, los canales y el personal, a la vez que dan vía a los mecanismos de blanqueo de las ganancias. Sin embargo, las actividades criminales también se expanden hacia zonas periféricas, incluyendo ciudades secundarias donde el Estado apenas controla las fronteras terrestres y costeras. En el proceso, oportunidades de empleo marginal e intermitente proporcionan un ingreso de subsistencia en contextos de pobreza para un sector cada vez más numeroso de la ciudadanía. Para estos sectores, la normalización de la actividad se refleja en la apreciación de muchos involucrados en estas actividades que no se consideran a sí mismos como violadores de la ley[21]. Por medio de estas actividades, la criminalidad organizada resta poder y autoridad al Estado, al asumir el rol de proveedores de servicios, orden, empleo y seguridad para grupos de ciudadanos. También se beneficia de la *opacidad* de las prácticas clientelares promovidas por los partidos políticos y sus candidatos, a medida que éstos interactúan en lo que aquí denomino *ecosistemas criminógenos.*

4. La problemática en República Dominicana

Coincidiendo con la transición democrática de finales de los setenta y la consolidación de los noventa, en la República Dominicana hubo un declive de la situación y la percepción de seguridad ciudadana. Esta tendencia alcanzó su pico a mediados de la primera década de este siglo, cuando la tasa de muertes violentas pasó de 12,5 por cada 100.000 habitantes en 2001 a 25,2 en 2004 (véase la tabla 1)[22].

En consecuencia, el porcentaje de personas que declararon sentirse más inseguras se elevó de 42% en 1994 a 79% en 2006 (Morgan et al., 2006: 88), auge que estuvo relacionado con varios factores: 1) el impacto de los rápidos cam-

bios políticos y económicos que acentuaron la desigualdad y la exclusión social, generando mayor informalidad en los dos ámbitos; 2) la presencia mayor y más influyente del crimen organizado, articulado al narcotráfico y a otras actividades ilícitas transnacionales; 3) la autonomización de segmentos burocráticos (policía, militares, fiscales, jueces) y su relación simbiótica con redes criminales por medio de la infiltración y la corrupción; y 4) la ausencia de una estrategia política de seguridad humana y ciudadana que no descansara en respuestas simplistas y reactivas.

4.1 De tránsito a destino

Las estadísticas oficiales de 2003 muestran el incremento de la narcoactividad en el país, incluyendo confrontaciones armadas entre competidores, ajusticiamientos y altercados bajo la influencia de drogas. En 2005, el porcentaje de muertes relacionadas con drogas representó 3% de las muertes violentas. Para 2006 ese porcentaje ascendió a 10% y en 2007 a 16% (véase la tabla 2)[23]. A pesar de la inconsistencia de las estadísticas, sin duda ellas muestran una escalada de las actividades del narcotráfico y la criminalidad organizada en el país.

Tabla 1. Índice de muertes violentas en Centroamérica y la República Dominicana, 1999-2007

País	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
El Salvador	36,2	37,3	34,6	31,1	32,7	41,0	54,9	55,3	48,7
Guatemala	23,7	25,8	25,2	30,7	35,06	36,3	42,03	45,2	43,3
Honduras	41,17	49,92	53,72	55,89	33,57	31,89	35,03	42,91	40,41
Nicaragua	11	9	10	10	12	12	13	12,46	-
Costa Rica	6,5	6,3	6,5	6,4	7,2	6,6	7,8	7,7	-
Panamá	9,66	10,14	10,18	12,41	10,84	9,70	11,27	11,30	12,07
Bélice	17,13	16,34	24,93	33,13	24,93	28,74	30	33	36,96
República Dominicana	14,39	13,09	12,49	14,51	18,73	25,25	26,41	23,56	20,62

Fuente: Observatorio Centroamericano sobre Violencia (Ocavi),

Tabla 2. Muertes violentas en República Dominicana, 2008

HOMICIDIOS RELACIONADOS DIRECTAMENTE CON LA DELINCUENCIA													
Circunstancia	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Total	Tasa de homicidios relacionados directamente con la delincuencia
Despojo de arma de fuego	2	2	4	1	2	0	0	3	0	3	6	23	
Despojo de motocicleta	0	3	6	5	1	1	0	3	0	6	3	28	
Despojo de vehículos	3	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	6	
Relacionadas con drogas	29	27	26	22	27	35	32	30	25	30	28	311	
Secuestro	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	
Tratando de robar o atracar	21	4	3	4	11	13	17	9	15	12	5	114	
Víctima de robo o atraco	32	38	23	19	20	28	34	27	27	24	25	297	
Total	87	75	62	51	61	78	83	73	68	76	67	781	8,95

Fuente: Procuraduría General de la República,

Esta tendencia puede establecerse también por el número de personas arrestadas, deportadas y extraditadas. De 1988 a 2006, 59.418 personas fueron arrestadas por su participación en narcoactividades. Entre una y otra década hubo un incremento cercano a 112% en los arrestos (véase de Cabral y Cabral, 2009). Actualmente, los arrestos relacionados con drogas constituyen la tercera causa de encarcelamiento (18%), después de los homicidios (35%) y los robos (26%) (Fundación Institucionalidad y Justicia, 2006). Estos arrestos ocurrieron sobre todo en barrios pobres y entre los jóvenes. De acuerdo con los tribunales de menores, entre 30% y 40% de los que están en los centros de reclusión (13-17 años) están acusados de *narcomenudeo*[24]. Considerar estos grupos de jóvenes involucrados en estas actividades ilícitas como inherentemente criminales es materia de debate. En algunos casos, su participación está condicionada por el contexto social y las respuestas oficiales que les afectan directamente, aun cuando es cierto que sus características demográficas los hacen atractivos como una *petite gendarmerie* de los mercados ilícitos[25].

La política gubernamental frente a esta problemática se basa ante todo en la interdicción de la droga que entra al país y en la desarticulación de puntos de venta en las zonas urbanas. Estadísticas de la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD) indican que entre 2002 y 2006 se realizaron 26.725 operativos para desarticular puntos de venta de droga en los barrios de Santo Domingo y Santiago, segunda ciudad del país[26]. A pesar del despliegue de esta actividad antinarcóticos, sus resultados no parecen ser muy efectivos, dado que los narcotraficantes continúan encontrando medios y recursos para evadir los controles.

4.2 Urbanización de la violencia: reordenando la criminalidad

Dado que el país no es productor de drogas, la que circula en los centros urbanos es introducida por intermediarios nacionales que tienen contactos con redes transnacionales. Los barrios socialmente más excluidos no son los únicos centros de almacenamiento y distribución a escala de las drogas –más común en barrios de clase media y alta– pero en ellos se concentran gran parte de los puntos de *narcomenudeo* y, por tanto, es allí también donde tiende a concentrarse la violencia asociada (pandillera y policial). En 2008, las autoridades sugirieron la existencia de unos 20.000 puntos en el país[27]. En varios de ellos los detallistas declararon la obligatoriedad de sobornar a miembros corruptos de la DNCD para poder establecerse en un punto. La violencia es un componente instrumental en el *narcomenudeo* y los *tumbes* entre pandillas son una de las razones más frecuentes para los enfrentamientos violentos entre *narcomenudistas*. La competencia por la clientela y por los mejores espacios requiere no sólo de la disponibilidad de un sistema informal de seguridad, sino también algunas veces del beneplácito de la seguridad formal (policial), todo lo cual se agrega a los costos estructurales del negocio. Este cuadro sugiere intrincados enlaces entre lo privado criminal y lo público informal, y en la medida en que estas prácticas no sean drásticamente sancionadas ellas hablan del ambiguo rol del Estado como regulador, persecutor, controlador y, en ocasiones, beneficiario de los negocios ilícitos.

4.3 Expansión y diversificación de la narcoactividad

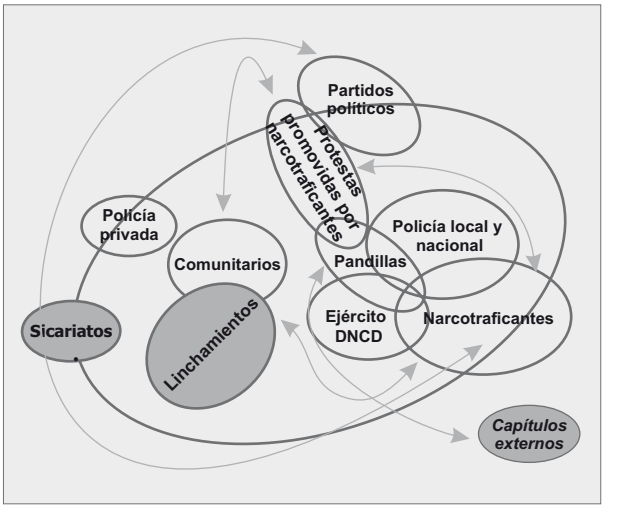
Desde que el país ha pasado a ser cada vez más un mercado de consumo interno, es plausible perfilar la narcotización de la agenda de seguridad en los términos descritos. Por un lado, el que 27% de los ciudadanos entrevistados en las zonas urbanas declarase haber visto a alguien vendiendo drogas en 2005 (Morgan et al., 2006: 105) confirma la preocupación que 53% de los ciudadanos manifestaron en 2007 por el incremento de la narcoactividad en el país (Ayuntamiento del Distrito Nacional, 2008). A los ojos de la ciudadanía, mientras más “normales” sean estas actividades criminales, mayor la sensación

de pérdida de control social y mayor también la capacidad de los actores criminales para rearticular los espacios sociales. En este sentido, la percepción de que la criminalidad organizada es más efectiva que componentes del Estado desorganizado repercute en la sociedad de varias maneras (véase le tabla 3) (Bovea, 2010 y 2005)[28].

4.4 *Ecosistemas criminógenos*

La relación simbiótica entre actores privados criminales y actores públicos desregulados o "cimarrones" da lugar a un nuevo tipo de relación social y arreglo espacial que denomino *ecosistemas criminógenos*[30]. Este concepto alude a la interdependencia entre diferentes tipos de agentes y agencias promotores tanto de la violencia tradicional (violencia familiar, peleas callejeras, delincuencia común) como de un nuevo tipo de violencia transnacional y armada (secuestros, ajustes de cuentas, *sicariatos*), tal y como lo muestra el diagrama 1.

Diagrama 1



Fuente: Lilian Bobea.

Tabla 3. Impactos en diversos ámbitos de la criminalidad y la violencia organizada por medio del narcotráfico y el microtráfico en República Dominicana

Esfera de influencia	Efectos
Institucional	• Corrupción de miembros de la Policía Nacional. • Corrupción de miembros de las Fuerzas Armadas. • Compra de jueces y fiscales. • Deterioro de la confianza institucional. • Uso de mecanismos extralegales y extraoficiales de enfrentamiento.
Social	• Aumento del consumo en la población joven. • Aumento de la conflictividad intracomunitaria. • Posible asociación del consumo con otras actividades ilícitas (delitos menores, prostitución, reclutamiento menores como *mulas*). • Aumento de la percepción de inseguridad. • Aumento de la desconfianza en las instituciones. • Aumento de prácticas desesperadas (linchamientos, *serenazgos*)[29]. • Compra de partidos políticos, candidatos, líderes comunitarios.
Ámbito de la seguridad ciudadana, nacional y regional	• Aumento de la criminalidad y la delincuencia. • Aumento de delitos asociados al tráfico y microtráfico de drogas (secuestros, extorsión, soborno, uso y tráfico de armas). • Aumento de la violencia asociada al tráfico y microtráfico de drogas (ajustes de cuentas, enfrentamientos armados entre pandillas). • Aumento de la población carcelaria. • Aparición de nuevos actores criminales transnacionales. • Aumento de la criminalidad transnacional.

Fuente: elaboración propia, septiembre de 2009.

El concepto también se elabora a partir de la teorización sobre redes criminales que sugiere estructuras e interacciones más bien flexibles que jerárquicas. En palabras de Phil Williams (2001), estas redes despliegan una gran variedad de funciones, entre las más destacadas la habilidad de traspasar las fronteras entre el mundo lícito y el ilícito (véase Williams, 2001: 61-98). En mi perspectiva, la composición de los *ecosistemas criminógenos* incluye agentes policiales con quienes los residentes pueden llegar a establecer relaciones conflictivas o de colaboración, según actúen estos últimos como informantes o asociados en negocios ilícitos. Dicho esto, la mayor parte de quienes los integran no son necesariamente criminales o colaboradores de la policía, pero pueden llegar a establecer un *modus vivendi* con narcotraficantes o con pandilleros para garantizar su propia seguridad, o quizá para obtener un ingreso modesto, proveniente del empleo irregular que estos grupos ofrecen ocasionalmente.

Por tanto, estos sectores establecen relaciones simbióticas y funcionales con delincuentes y pandilleros como una forma de negociar su situación de desempoderamiento. Con frecuencia, los trabajos informales disponibles dentro de esos *ecosistemas criminógenos* incluyen actividades delictivas de bajo perfil como robo de artículos, cables telefónicos, atracos y venta de drogas al detalle. Estas actividades se desarrollan paralelamente con una miríada de trabajos informales de subsistencia como el reciclaje de desechos, la venta de comida, las apuestas o el autoempleo en lugares no regulados por la ley como pequeñas factorías, talleres de mecánica, negocios de compraventa. Si bien algunas de las formas territorializadas de delito menor son funcionales a arreglos más complejos de la empresas del crimen organizado, es en las instancias de influencia y poder más altas del sector público y privado donde la política y la economía resultan más funcionales a los intereses de la criminalidad organizada transnacional. La esfera de influencia de la nueva criminalidad en estos ámbitos micro y macro (local y nacional) es diversa. En Jamaica y Haití, las bandas criminales utilizan la violencia política para proyectar un tipo de populismo armado en los barrios, sobre todo en periodos preelectorales. Esa violencia armoniza con el desempleo, el hacinamiento, la representación política precaria y la falta de protección que padecen estos ciudadanos en un contexto de cohabitación conflictiva y violencia ritualizada (véase Bourgois, 2005). Algunos sujetos experimentan una fuerte vulnerabilidad que se traduce en autoexclusión y que en ocasiones los empuja a formar pandillas juveniles, *maras* o "naciones" como un mecanismo de auto-protección (Bourgois, 2003: 8).

Las manifestaciones de la violencia dentro de los *ecosistemas criminógenos* son experimentadas e interpretadas de diferentes maneras por quienes las provocan y por quienes las padecen. Esta complejidad se expresa en el traslape de víctimas y perpetradores y en la fusión de sentimientos de temor y agresión. Así, la realidad contradictoria de los ecosistemas refuta las más simplistas narrativas sobre el crimen y la violencia según los gobiernos y sus políticas punitivas, y sectores sociales diversos (Ferrándiz y Feixa (eds.), 2005).

4.5 La violencia como un recurso renovable

En la medida en que el narcotráfico se ha vuelto más prominente en años recientes, los aparatos de control y sectores de la ciudadanía se han enfocado más en la violencia proveniente de las pandillas callejeras. Sin embargo, el énfasis exclusivo en la delincuencia juvenil enmascara una intrincada red de comportamientos ilícitos que también potencian la violencia. En esta línea de argumentación, la corrupción constituye uno de los potenciadores más importantes de la criminalidad que eventualmente desemboca en violencia.

Tabla 4. Causas de las muertes violentas en República Dominicana, 2006-2008

Causas de homicidios	Cifras absolutas			Valores porcentuales			
	Enero-Agosto			Enero-Agosto			Promedio % 2006-2008
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	
Robos y afines*	303	283	328	18,7	21,7	20,2	20,0
Drogas	37	207	228	2,3	16,0	14,1	16,4
“”Acción legal” policial-militar y fuera desempeño de función	264	190	298	16,3	14,5	18,4	10,6
Riñas	535	356	387	33,0	27,2	24	28,2
Feminicidios	70	106	133	4,3	8,2	8,2	6,9
Desconocidas	385	154	230	23,7	11,8	14,2	16,5
Otras causas	18	8	14	1,1	0,6	0,9	0,9
Violencia de género e intrafamiliar	9	0	1	0,6	0,0	0,0	0,5
Totales	1.621	1.304	1.619	100	1000	100	100

Fuente: Mayra Brea y Edilberto Cabral (2009).

4.6 ¿Corrupción como siempre?

En esta vena, la corrupción oficial es con frecuencia designada como un factor que socava al Estado, la gobernabilidad democrática y el intercambio comercial. La República Dominicana sufre de altos niveles de corrupción, ocupando en 2006 la séptima posición en el índice de corrupción del Banco Mundial. No es de sorprender entonces que para 87% de ciudadanos entrevistados por el Latin American Public Opinion Project (Lapop) ese mismo año, la corrupción fuese considerada un fenómeno bastante expandido y un problema muy serio (véase Morgan et al., 2006 y 2009: 70). Sin embargo, preocupa menos la corrupción a la que algunos burócratas y agentes someten a los ciudadanos en su interacción cotidiana que la asociada al crimen organizado. Siendo ambas partes de un *continuum*, esta última es la que interpela la gobernabilidad y la seguridad ciudadana y activa la violencia. Por ejemplo, es bien conocido que los casos más dramáticos de ajustes de cuentas y *sicariato* ocurridos en el país en los últimos años involucran a altos oficiales militares y policiales, cuyas acciones responden a intereses de mafias de narcotraficantes que han permeado sus instituciones. En Santo Domingo y otras ciudades, los ciudadanos ven una conexión directa entre la corrupción y el narcotráfico. Cerca de 70% de los entrevistados en 2008 opinó que la policía estaba directamente involucrada con criminales, lo que les generaba un sentimiento de temor y desconfianza para reportar hechos dolosos a las autoridades (Ayuntamiento del Distrito Nacional, s. f.). Ante estos casos, el gobierno del presidente Fernández ha respondido en algunas ocasiones con severidad y con cierta consistencia, cancelando y sometiendo a un gran número de agentes corruptos; pero si bien el gobierno muchas veces ha ganado la batalla, la guerra continúa[31]. Un rápido vistazo a los métodos utilizados por las redes del crimen organizado para transportar drogas y armas hacia y desde República Dominicana incluye el uso de contenedores, puertos, bombardeos aéreos en litorales del país, amparados en una colaboración activa o pasiva de funcionarios dominicanos.

Los casos de Quirino (2005), extraditado a los Estados Unidos; del general Pedro Goico Guerrero, jefe de la avanzada del presidente Hipólito Mejía (2000-2004), encausado por desfalco, tráfico de drogas y otras actividades transnacionales (*Pepe-*

gate); el caso Paya (2008), que involucró a oficiales de la Marina de Guerra en el ajusticiamiento de siete presuntos narcotraficantes colombianos; y el más reciente de una red criminal encabezada por el narcotraficante puertorriqueño José Figueroa Agosto, en la que se involucraron varios oficiales de alto rango, son todos paradigmáticos. Ellos sugieren un nuevo tipo de orientación *estadotrópica* facilitada por una cultura de ilegalidad muy resistente, que ha permanecido inmutable por décadas bajo diferentes tipos de gobiernos y elites políticas. Las reacciones de actores estratégicos de la sociedad civil son mixtas. Mientras una buena parte del sector corporativo (65%) ha declarado que la criminalidad organizada constituye el mayor obstáculo a la inversión económica, otra parte del mismo sector percibe (si bien no lo admite púbicamente) que la misma genera un flujo de capitales que beneficia a los negocios (Unodc y Banco Mundial-Región Latinoamérica y el Caribe, 2007).

Estos diferentes tipos de participación requieren el uso sistemático de la violencia como un instrumento de disciplina, control e intimidación. La violencia puede estar más o menos institucionalizada, dependiendo del nivel de permisividad e impunidad permitido por las elites políticas, los gobiernos y, en última instancia, la sociedad misma, pudiendo llegar a convertirse en una característica intrínseca de la cultura política y la propia democracia, actuando como un catalizador de cambios valorativos –institucionales y sociales– y de prácticas en los *ecosistemas criminógenos*.

5. A la búsqueda de virtudes y beneficios públicos

Parte del liderazgo político y gubernamental dominicano ha desplegado algunos esfuerzos para enfrentar la criminalidad organizada y sus redes. Tal es el caso de la iniciativa de la administración del presidente Leonel Fernández para desarrollar una reingeniería institucional orientada a lograr los objetivos enunciados en el Plan estratégico nacional contra las drogas (2008-2012), cuyo desafío mayor consiste en superar las limitaciones presupuestarias y de información, la pobre coordinación entre organismos públicos y privados de prevención y, sobre todo, la sostenibilidad de las políticas puestas en marcha. Por otro lado, aunque no del todo explícita, la estrategia del gobierno dominicano de enfrentamiento a la criminalidad organizada descansa en la simultaneidad de iniciativas en los ámbitos nacional e internacional.

- Primero, en términos enunciativos, el ejecutivo ha reconocido en foros públicos dentro y fuera del país la importancia y las consecuencias del crimen organizado para República Dominicana y para la región. En varias ocasiones, el presidente Fernández ha admitido ante los medios de comunicación que sectores dentro del Estado dominicano están permeados por prácticas ilícitas y criminales.
- Segundo, más proactivamente, implementa el Plan de seguridad democrática (PSD), una estrategia nacional contra la criminalidad común y la inseguridad, que descansa en la voluntad colectiva y el liderazgo institucional efectivo. Pese al traslape de las dos dimensiones (criminalidad común y compleja), los objetivos del Plan se manejan separados de los objetivos de la estrategia antinarcóticos, más relacionada con las estructuras de defensa que con las policiales.
- Tercero, se promueve la conformación de un cierto consenso nacional alrededor de la problemática de la inseguridad, mediante iniciativas como el Diálogo de las Fuerzas Vivas (2010), que abordó por primera vez los problemas de las amenazas a la seguridad nacional y la seguridad pública.
- Cuarto, se promueve la coordinación interagencial con la conformación del Consejo de Seguridad Nacional, encabezado por el presidente e integrado por las agencias gubernamentales relacionadas con la seguridad pública, nacional y la defensa.

Algunas reformas institucionales puestas en marcha en años recientes están orientadas también a mejorar aspectos críticos de la administración de justicia, y a coadyuvar al enfrentamiento de la criminalidad organizada. Tal es el caso de la promulgación de un nuevo Código procesal penal (ley 76-02), que cambió el régimen inquisitorio por uno acusatorio y contiene algunas previsiones frente a la delincuencia organizada. Asimismo, desde hace poco más de dos décadas existen algunos instrumentos jurídicos como el Código penal, cuyos artículos 265, 266 y 267 se refieren a la asociación de malhechores y aluden a la delincuencia organizada[32]; la ley 50-88 sobre drogas narcóticas, que creó la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD) como el organismo responsable de aplicar la ley y que estipula las sanciones a la asociación de grupos con fines criminales[33]; la ley contra el lavado de activos, que se refiere a la participación de grupos criminales organizados como un agravante a las penas imputadas por este crimen[34]; y la ley sobre tráfico ilícito de personas[35]. Dicho esto, y a pesar de este conglomerado de leyes y protocolos en los que se listan sustantivamente diversos tipos de crímenes, resalta la ausencia de una legislación comprensiva (en el país y en Centroamérica) que tipifique las actividades y agrupaciones de la criminalidad organizada y que vincule las agencias y las acciones de prevención, protección y actuación contra tales actividades y organizaciones. Esta falencia dificulta aún más la implementación de mecanismos de control y persecución en los ámbitos nacionales y regionales. Ciertamente, esta vaguedad legal no es exclusiva de República Dominicana, si se toma en cuenta el hecho de que ni desde el propio Sistema de la Integración Centroamericana (Sica) se ha logrado delinear un marco jurídico, legal y vinculante, que proponga procedimientos, establezca sanciones y contribuya a desarrollar lineamientos para la acción estratégica integrada intra e inter estatal, en el ámbito regional y hemisférico, contra la criminalidad organizada.

Otra limitación, cuya superación supone una gran prueba de fuego para los gobiernos del Caribe, incluido el dominicano, es la formación de consensos de alcance nacional alrededor de acciones que afecten algunas de las tendencias más acuciantes de la criminalidad organizada. Esto es más complicado aun cuanto esta permea no sólo estamentos del aparato estatal, sino también del sistema político (partidista), empresarial y los cimientos mismos de la sociedad civil.

En el plano internacional, el gobierno dominicano ha promovido:

- La diversificación de sus relaciones con otros actores estatales regionales, hemisféricos e internacionales, por medio de acuerdos bilaterales de entrenamiento, intercambio de información y convenios intrarregionales de cooperación, planeamiento y desarrollo de observatorios de criminalidad con organismos como la Organización de los Estados Americanos (OEA) (véase la tabla 5).
- La conformación de alianzas estratégicas con agencias internacionales de inteligencia y de coacción.
- En los últimos tres años, el país ha sido varias veces anfitrión de cumbres regionales de seguridad y contra el narcotráfico y el crimen organizado. Más recientemente ha promovido una cumbre regional sobre Haití y ofreció organizar una cumbre internacional sobre narcotráfico.

Al diversificar su portafolio de contrapartes y poner el problema de la seguridad en el ámbito de las relaciones interestatales y del desarrollo, el gobierno dominicano envía también un mensaje a la comunidad internacional, sobre todo a Estados Unidos, sobre su relativa independencia en el manejo de estos asuntos. Así parece indicarlo el acuerdo firmado con el gobierno de Venezuela en mayo de 2010, por medio del cual los dos países se comprometen a intercambiar inteligencia y prácticas mejoradas de prevención y rehabilitación. Tomando en cuenta que el gobierno del presidente Hugo Chávez cortó en 2005 todo tipo de relación con Estados Unidos y la DEA en este campo, no es arriesgado afirmar que Washington es el interlocutor silente

Tabla. 5 Niveles de coordinación nacional e internacional y acuerdos interagenciales concertados por el gobierno dominicano

Coordinación inter-institucional Dirección Nacional de Drogas (DNCD)	Intercambio de información y coordinación internacional	Acuerdos interagenciales internacionales
• Ministerio de las Fuerzas Armadas (Mifa) • Fuerza Aérea Dominicana • Marina de Guerra • Ejército Nacional • Policía Nacional (PN) • Departamento Nacional de Investigaciones (DNI) • Procuraduría General de la República • Dirección General de Aduanas • Consejo Nacional de Drogas • Secretaría Administrativa de la Presidencia	• Department of Justice, Drug Enforcement Administration (DEA) • Joint Interagency Task Force (JITES) • POLICE (Policies Federal Belga) • Fuerza Aérea Colombiana • U. S. Custom and Border Protection (CBP) • Policía de Colombia • Policía Holandesa • Armada Nacional de la República de Colombia • Real Policía Montada de Canadá • United States Southern Command (USSC) • Policía Federal Alemana de Investigación Criminal • Policía de Quebec • Oficina Nacional Antidrogas (ONA), Ministerio Venezolano de Poder Popular	1. CBSI (Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe) Acuerdo países Caricom-Estados Unidos-República Dominicana
		• Reducción tráfico de drogas, personas y armas. • Desarticular organizaciones criminales. • Impactar en la seguridad pública y nacional. • Lucha contra el terrorismo y delincuencia organizada • Promoción de justicia social en la región del Caribe.
		2. República Dominicana-Colombia
		• *Combifront* (Cooperación fronteriza). Sobre seguridad fronteriza e intercambio de información DNCD, Mifa, PN, DNI. • *Acuerdo bilateral colombo-dominicano*: • Intercambio de información e inteligencia sobre narcotráfico, crimen transnacional y terrorismo, lavado de activos y transacciones financieras del narcoterrorismo • Capacitación y entrenamiento. • *Acuerdo interinstitucional Dirección Antinarcóticos de Colombia / DNCD*
		3. Convenio bilateral interestatal República Dominicana-Venezuela.
		• Intercambio de información e inteligencia sobre narcotráfico, crimen transnacional y lavado de activos. • Intercambio de experiencias en materia de prevención sobre el uso de drogas.
		4. Convenio bilateral con Federación Rusa
		• Intercambio de información, capacitación, prevención contra las drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas, precursores químicos y lavado de activos provenientes del narcotráfico.
		5. Convenio bilateral con África occidental
		Acuerdos interinstitucionales con las agencias antidrogas de: • Togo. • Ghana. • Cabo Verde. • Guinea Bissau. • Sierra Leona. • Gambia. • Intercambio de información e inteligencia sobre narcotráfico, crimen transnacional y terrorismo.
		6. Acuerdo regional con el gran Caribe (Troika) México, Colombia, República Dominicana.
		• Intercambio de información, capacitación y prevención contra drogas y sustancias psicotrópicas, sustancias y precursores químicos, lavado de activos provenientes del narcotráfico.

Fuente: elaboración propia, a partir de información proporcionada por la DNCD, 2010.

en esta trilogía. A juicio propio, estos acuerdos puedan ser considerados de nueva generación, concertados entre gobiernos para potenciar las capacidades de las agencias respectivas en países abastecedores, intermediarios y receptores del tráfico de ilícitos. Estos acuerdos también se enmarcan en una visión más holística, que toma en cuenta factores de desarrollo y de seguridad humana.

A pesar de estos progresos, en el día a día las políticas de interdicción y desmantelamiento siguen teniendo un acercamiento reactivo en áreas y sectores específicos. Se requiere un reenfoque sistémico para desarticular los nexos institucionales y la capacidad de toma del sistema político por parte de la criminalidad organizada transnacional (partidos políticos, corporaciones).

Esto es válido no sólo para República Dominicana. De hecho, 2009 fue uno de los años más sangrientos para algunas de las sociedades del Caribe, resultado de la confrontación con las redes criminales. Por ejemplo, mientras los jefes de gobierno de la Comunidad del Caribe (Caricom) se reunían con la secretaria de Estado Hillary Clinton, a propósito de la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI), eventos violentos ocurrían en uno de los vecindarios más pobres de Kingston, Jamaica. Tivoli Gardens era sitiada por las fuerzas de seguridad bajo una caótica persecución de Christopher Coke, el *don* de la droga en ese país, un criminal con grandes influencias políticas que había sido deportado de Estados Unidos y solicitado de nuevo en extradición bajo cargos de tráfico de armas y drogas. La confrontación duró cuatro días y costó la vida a setenta y tres ciudadanos jamaiquinos, revelando cómo el arresto de un solo individuo puede desencadenar una guerra virtual que pone en juego la gobernabilidad establecida (sea esta legítima o no)[36]. Enfrentar los factores dentro de los sistemas *criminógenos* y las inclinaciones *estadotrópicas* del crimen organizado requiere por tanto reformular las estructuras estatales y las relaciones interagenciales. El Estado necesita restablecer su capacidad de regular la violencia mediante el incremento de la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*), reduciendo las áreas grises de micropoderes autónomos. Para administrar la violencia en lugar de ser un detonante de ella, el Estado debe establecer nuevos pactos sociales y políticos con actores estratégicos para negociar espacios de no violencia. Es urgente desarrollar liderazgos locales y capital social positivo para regular y administrar la seguridad en los ámbitos locales. Estos objetivos sólo pueden lograrse entendiendo primero la problemática, sus causas y manifestaciones, y rearticulando políticas específicas a cada realidad.

6. ¿Es la tercera la vencida? Políticas estadounidenses hacia la región. Iniciativa de seguridad para la Cuenca del Caribe

Las políticas estadounidenses de seguridad hacia la región han oscilado entre la reacción (por ejemplo, la posición asumida frente a la crisis haitiana de los noventa, cuando ese país fue considerado por las autoridades de Estados Unidos como una experiencia fallida de construcción de un estado democrático) y el déficit de atención, admitido incluso por la secretaria de Estado, Hillary Clinton, en su más reciente visita a la región[37]. Cuando se miran en retrospectiva las políticas estadounidenses, pasando por la iniciativa Bush (2001) de la "Tercera Frontera", que incentivó una consistente presencia militar del Comando Sur, no se puede menos que concordar con su insuficiencia para conjurar asuntos complejos como el narcotráfico en la región[38]. Además, siendo una región muy fragmentada, marcada por múltiples momentos de tensión y conflictos con Estados Unidos, muchos países caribeños rechazan el corolario de que "una política entalla a todos". Ha habido muchas divergencias alrededor de las prioridades identificadas por Estados Unidos en la agenda contra el crimen organizado. Sin desconocer las pre-

ocupaciones compartidas y la buena voluntad que avala muchas de las estrategias conjuntas, varios gobiernos caribeños han expresado sus preocupaciones sobre los efectos colaterales de las políticas puestas en marcha en el ámbito regional. A esto se agrega una percibida y no del todo errada desconfianza desde el país del norte respecto a las capacidades de gestión de los pequeños Estados caribeños para asumir una agenda, aunque en ella se reflejen los intereses domésticos estadounidenses. Esta situación ha disparado concepciones erradas por parte del liderazgo caribeño, que en ocasiones asiste a la convocatoria de diálogo más como un "convidado de piedra" que como un actor comprometido. Al amparo de la administración del presidente Barack Obama (2009-), Estados Unidos promueve un nuevo acercamiento estratégico hacia la región: por un lado, la Iniciativa Mérida para México, Centroamérica y República Dominicana, y por otro un "mini-Mérida" con los países de Caricom y República Dominicana, la Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe (CBSI, por su nombre en inglés). Quizás es extemporáneo especular sobre la proyección y la dirección de ambas iniciativas, pero en cierta medida ellas reflejan una nueva generación de políticas que recapitula sobre los fracasos de las anteriores estrategias. El hecho de que: 1) se parta de incluir factores causales que trascienden la actividad criminal; 2) se asuma la necesidad de concertar propuestas estatales y sociales, dadas las particularidades de los países y la diversidad de escenarios de conflicto; y 3) se ponga la discusión en un plano de responsabilidades compartidas, sugiere un giro al menos más alentador que en el pasado.

Bibliografía

Bailey, John y Roy Godson (eds.) (2000). *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

Bobea, Lilian (2010). "Organized Violence, Disorganized States". En E. Desmond Arias y D. Goldstein (eds.), *Violent Pluralism*, Duke University Press, Durham.

———. (2009). "Criminalidad organizada: los piratas modernos del Caribe". En Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (eds.), *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2009*, Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá.

———. (2005). "Estudio cualitativo sobre la inseguridad y criminalidad en barrios del Distrito Nacional y Santiago, 2005, Santo Domingo, República Dominicana" (no publicado).

Bourgois, Philippe (2005). "Más allá de una pornografía de la violencia. Lecciones desde El Salvador". En Francisco Ferrándiz y Carles Feixa (eds.), *Jóvenes sin tregua. Culturas y políticas de la violencia*, Anthropos, Barcelona.

———. (2003). *In Search of Respect: Selling Crack in the Barrio,* segunda edición, Cambridge University Press, Londres.

Brea de Cabral, Mayra y Edilberto Cabral Ramírez (2009). "La violencia en República Dominicana: naturaleza, evolución reciente y perspectivas de control", Santo Domingo. Psicologiacientifica.com

Cruz, José Miguel (2008). "The Impact of Violent Crime on the Political Culture of Latin America: The Special Case of Central America". En Mitchell A. Seligson (ed.), *Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean: Evidence from the Americas Barometer 2006-2007*, Vanderbilt Universtiy/USAID, Nashville.

Docquier, F. y A. Marfouk (2004). "Measuring the International Mobility of Skilled Workers". *World Bank Policy Research Working Paper*. 3381.

Fajnzylber, Pablo y J. Humberto López (eds.) (2008). *Remittances and Development: Lessons from Latin America,* World Bank, Washington.

Ferrándiz, Francisco y Carles Feixa (eds.) (2005). *Jóvenes sin tregua. Culturas y políticas de la violencia*, Anthropos, Barcelona.

Francis, Alfred A., A. Harriott, et al. (2003). *Crime and Development: The Jamaican Experience*, University of the West Indies (Mona Campus), Kingston.

Fundación Institucionalidad y Justicia, Oficina Nacional de la Defensa Pública y Procuraduría General de la República (2006). "Informe de resultados del primer censo nacional penitenciario". Santo Domingo.

Harriott, Anthony (ed.) (2003). *Understanding Crime in Jamaica: New Challenges for Public Policy*, University of the West Indies Press, Kingston.

Holder, Y. y F. Mutota (2006). "Guns and Criminality: A Case Study of Trinidad and Tobago". Background paper prepared for the World Bank study on Crime and Violence in the Caribbean, World Bank, Washington.

Klein, Axel, Marcus Day y Anthony Harriott (eds.) (2004). *Caribbean Drugs: From Criminalization to Harm Reduction,* Ian Randle Publ., Kingston.

Kruijt, Dirk (2010). "Desigualdad y violencia en América Latina". En Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja (eds.), *América Latina y los bicentenarios: una agenda de futuro, tras 200 años de independencia*, Siglo XXI y Fundación Carolina, Madrid (en prensa).

Mishra, Prachi (2007). "Migration and Brain Drain: Evidence from the Caribbean". *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*. 7 (1).

Morgan, Jana, Rosario Espinal y Mitchell A. Seligson (2006). *Cultura política de la democracia en República Dominicana: 2006*, Vanderbilt University, Nashville.

Platzer, Michael et al. (2004). "Illicit Drug Markets in the Caribbean: Analysis of Information on Drug Flows Through the region". En Axel Klein, Marcus Day y Anthony Harriott (eds.), *Caribbean Drugs: From Criminalization to Harm Reduction*, Ian Randle Publishers and Zed Books, Londres/Nueva York/Kingston.

Procuraduría General de la República (2004). "Informe sobre muertes violentas y homicidios, 2000-2004". Santo Domingo. www.procuraduria.gov.do

Rodríguez Beruff, Jorge y Humberto G. Muniz (1996). *Security Problems and Policies in the Post-Cold War Caribbean,* McMillan, Londres.

Rojas Aravena, Francisco (2006). "El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe", Flacso, Santiago.

————. (2005). "Notas sobre gobernabilidad e institucionalidad democrática". En L. Tomassini (ed.), *¿Qué espera la sociedad del gobierno?*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago.

Sánchez, Álex. "Hispaniola: The Caribbean's New Big Leaguers in the Drug Trafficking Trade". Council of Hemispheric Affairs. http://www.coha.org/hispaniola-the-caribbeans-new-big-leaguers-in-the-drug-trafficking-trade

U. S. Department of Justice, National Drug Intelligence Center (2010). "National Drug Threat Assessment 2010". Report 2010-Q0317-001, Washington, febrero.

Unodc y Banco Mundial-Región Latinoamérica y el Caribe (2007). "Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean". *Report*. 37820.

Williams, Phil (2001). "Transnational criminal networks". En John Arquilla y David Ronfeld, *Networks and Netwars*, RAND, Pittsburgh.

Women's Institute for Alternative Development (2005). "A Human Security Concern: The traffic, use and misuse of small arms and light weapons in the Caribbean" (Trinidad and Tobago).

Zéphyr, Dominique (2008). "Corruption and its Impact on Latin American Democratic Stability". En Mitchell A. Seligson (ed.). *Challenges to Democracy in Latina America and the Caribbean: Evidence form the Americas Barometer, 2006-2007*, Vanderbilt University, Nashville.

Notas

1 El título elabora sobre la paradoja sugerida por Bernard Mandeville (1714) "Vicios privados, beneficio público", que se refiere a cómo la avaricia individual puede resultar en cooperación y en retribuciones colectivas. Agradezco los comentarios de Cyrus Veeser, Rut Diamint y Phil Williams a este ensayo. Versión adaptada del artículo, "Private Vices without Public Benefits: The Dominican State v.s. Organized Crime", que publicará el Ridgway Center, SSI Monograph Series, University of Pittsburgh.

2 Uso este término para referirme a Estados con un control deficiente de sus componentes institucionales; pobre coordinación intraestatal; escaso control sobre componentes autónomos (corrupción); pobre monitoreo y corrección del desempeño administrativo; baja captación de recursos por vías legales, tributarias y su empleo en procesos de distribución de bienes sociales; y, sobre todo, control limitado sobre la distorsión y el abuso de las garantías constitucionales a sus ciudadanos.

3 Organización de las Naciones Unidas, resolución 55/25, Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, 8 de enero 2001. http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1292.pdf (consultada en julio de 2008). Para elaboraciones sobre el concepto, véase Rojas Aravena, 2006: 9. Rojas destaca su carácter transnacional y empresarial orientado a la comisión de actos delictivos, el rebase de los controles gubernamentales, el uso de la violencia para la obtención de poder económico y social, no tanto político; su adaptabilidad a nuevos contextos y su especialización.

4 10% del total de la población nacida en el extranjero en Estados Unidos proviene del Caribe. En Nueva York representan un cuarto de la población.

5 Fajnzylber y López (eds.), 2008. Se estima que las remesas representan 9% del PIB de República Dominicana, y en el caso de Haití y Jamaica hasta 21% y 18,3%, respectivamente. En 2006, el 20% de los hogares reportó recibir remesas regularmente (véase "Remittences Forum. International Fund for Agricultural Development", April 2008. www.ifad.org).

6 Véase Mishra, 2007. http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0625.pdf (consultado el 20 de julio de 2010). El porcentaje asciende a 85% y 89% para la fuerza laboral calificada que emigra a países desarrollados. Véase también, Docquiery Marfouk, 2004. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS-

ContentServer/WDSP/IB/2004/09/22/000160016_20040922150619/Rendered/PDF/wps3381.pdf (consultado el 20 de julio de 2010).

7 www.unodc.org/pdf/barbados/caribbean trends 2000-2001

8 De acuerdo con el Banco Mundial, Estados Unidos repatrió unos 31.000 criminales convictos al Caribe entre 1998 y 2004. Véase "Case studies: Criminal Deportation in Jamaica". Banco Mundial.

9 Véase Caribbean Perspective: Sustainable Development and the Arms Trade Treaty (ATT) (Conference Outcome Doc.) St John's, Antigua and Barbuda October 23, 2008. http://www.iansa.org/regions/camerica/documents/AntiguaATT08.pdf (consultado el 22 de julio de 2010).

10 Véase "Caribbean Basin Security Initiative: Choosing the Right Course", testimonio de Stephen Johnson, ex subsecretario adjunto del Departamento de Defensa para Asuntos Hemisféricos, ante el Comité de Asuntos Externos de la Cámara Baja, Washington, 9 de diciembre de 2009. http://www.internationalrelations.house.gov/111/joh120909.pdf (consultado el 21 de julio de 2010). En su presentación, Johnson insistió en no regatear la ayuda a estos países, "3,2 billones en un lapso de 25 años es insignificante comparado con lo que Estados Unidos gasta en asistencia de seguridad en otras partes del mundo, especialmente en el Medio Oriente. Aunque no recomiendo la ayuda como solución, los micro presupuestos de la región no pueden asumir muchos gastos en contranarcóticos, seguridad pública y seguridad de puertos".

11 Entre agosto y octubre de 2006, la DNCD dijo haber desmantelado 1.500 de estos puntos de droga, localizados en áreas urbanas del país. Véase Álex Sánchez, "Hispaniola: The Caribbean's New Big Leaguers in the Drug Trafficking Trade", Council of Hemispheric Affairs. http://www.coha.org/hispaniola-the-caribbeans-new-big-leaguers-in-the-drug-trafficking-trade (consultado el 15 de abril de 2010).

12 Esta cifra puede estar subestimada, si se toma en cuenta la gran cantidad de detallistas callejeros y personas involucradas en las transacciones en cada país.

13 El neologismo de *estadotropismo* que introduzco aquí elabora a partir del concepto de "tropismo" como una tendencia inherente de las plantas a reaccionar al estímulo solar. El diccionario Merriam Western se refiere al tropismo como "una orientación involuntaria por un organismo y sus partes que involucra girar u orientar sus movimientos o el patrón de su crecimiento. Puede ser una respuesta positiva o negativa a la fuente de estímulo".

14 En el caso de la criminalidad común, la caracterizo como *estadotropismo* negativo, en vez del *estadotropismo* positivo del crimen organizado.

15 Véase la apreciación de Peter Phillips, ministro de Interior de Jamaica. www.alterpress.org, 5 de abril 2006.

16 Registros periodísticos estiman en unos 300 casos los crímenes por encargo ocurridos en los últimos dos años, involucrando en muchos casos a militares y policías. Este fenómeno, calificado por el actual procurador general de la República como "el brazo armado del narcotráfico", sobrepasa las capacidades del Estado dado que 90% de los casos quedan impunes. Véase http://dominicanoshoy.com/articulos/articulo/dominguez-brito-dice-90-casos-sicariato-quedan-impunes/ (consultado el 24 de julio de 2010).

17 En un momento, el secretario de las Fuerzas Armadas dominicanas declaró públicamente que "no se puede descartar que miembros del Ejército Nacional u otras instituciones de la seguridad nacional estén involucrados con el trafico de drogas y otras prácticas criminales". Véase Margarita Cacahuate, "Sigfrido Pared reconoce vínculos militares y narco", 11/9/2005.

18 Esta afirmación se sustenta en investigaciones propias llevadas a cabo en los barrios de Santo Domingo bajo encargo de la Consultora Newlink y del Ministerio de Interior y Policía, entre 2005 y 2007.

19 La delincuencia de la calle es una expresión de lo que Bourgois considera "cultura de la calle", para referirse a un complejo simbólico e ideológico interactivo que emerge como contra respuesta a la exclusión social ejercida contra los pobres por el resto de la sociedad y sus instituciones. En algunos casos ella deriva en autoalienación y creciente degradación social. Véase Bourgois,2003: 8.

20 La discusión sobre las crisis de gobernabilidad trasciende los objetivos de este ensayo; baste decir que para Rojas Aravena (1995) se trata de "un ejercicio de gobierno que descansa en la institucionalidad política del Estado, el desarrollo del sistema político, de la cultura cívica y de las relaciones entre la economía, la política y las formas eficientes de la administración pública". Véase Rojas Aravena, 1995.

21 Entrevistas y grupos focales con residentes de barrios, Línea basal plan de seguridad democrática, Newlink, 2006.

22 Procuraduría General de la República, "Informe sobre muertes violentas y homicidios", 2000-2004 Santo Domingo, República Dominicana. www.procuraduria.gov.do

23 Procuraduría General de la República, Reporte anual "Razones de muertes violentas", años 2006, 2007 y 2008.

24 Doris Pantaleón, "40% de menores presos es por narco". Santo Domingo, República Dominicana, *Listín Diario*, 15 de agosto de 2009.

25 Un estudio en República Dominicana encontró que 89% de los miembros de pandillas fueron reclutados en los barrios más pobres del Distrito Nacional. Mirric. "Consultoría para evaluación y documentación participativa".

26 ONE, República Dominicana en cifras 2007: 332.

27 Revista 110, "DNCD dice en el país existen 20.000 puntos de droga", 26 de marzo de 2008. Sobre los decomisos, véase *Diario Libre*, "Zonas exclusivas compiten con barrios en comercio de drogas". Santo Domingo, República Dominicana. http://www.diariolibre.com/noticias_det.php?id=78903

28 Bobea, 2010. También Bobea, 2005; y Grupo focal con residentes del Distrito Nacional, Ministerio de Interior y Policía, enero 2010.

29 Modalidad de vigilancia no necesariamente violenta (aunque hay casos en que si se atrapa a un ladrón podrían producirse linchamientos), que se utiliza cada vez más frecuentemente para prevenir la delincuencia. La gente toma turnos por las noches para vigilar por cuadras.

30 Aquí elaboro a partir del concepto de sistemas violentos acunado por Dirk Kruijt. Kruijt se refiere a la concurrencia de diferentes tipos de violencia: una proveniente de actores armados, bandas de ex combatientes, paramilitares, guerrilla y bandas criminales y pandillas juveniles que pueden ser encontradas en Centroamérica, la región andina y el Caribe. Para más detalles, véase Kruijt, 2010, en prensa.

31 *Primicias*, "Penetración del narcotráfico a Fuerzas Armadas y PN provoca expulsión de 820 miembros: Peajes de narcos a militares y policías enriquecen a quienes se dejan sobornar". República Dominicana,

32 Código Penal de la República Dominica (artículos 265-267), Santo Domingo, 24 de enero de 2007, http://www.suprema.gov.do/codigos/Codigo_Penal.pdf (consultado el 22 de julio de 2010).

33 Ley 50-88 sobre drogas, del 30 de mayo de 1988 (G.O. 9735). Sobre drogas y sustancias controladas en la República Dominicana y sus modificaciones contenidas en la ley 35-90 del 7 de junio de 1990 (G.O. 9785) y la ley 17-95 del 17 de diciembre de 1995 (G.O. 9916), artículos 10 y 60.

34 Ley 72-02 contra el lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas y otras infracciones graves. Promulgada en Santo Domingo, República Dominicana, el 29 de mayo de 2002.

35 Ley 137-03 sobre tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, República Dominicana, 7 de agosto de 2003.

36 Hay que recordar que parte del poder de Coke provenía de sus relaciones en las altas esferas del gobierno jamaiquino.

37 De acuerdo con sus palabras, "Estamos de vuelta y comprometidos". Véase DoS' "Remarks With Antigua and Barbuda Prime Minister Baldwin Spencer", 6/10/2010 www.state.gov/secretary/rm/2010/06/142984.htm. Sobre esto, véase Bobea, 2009. Incluso la Iniciativa Mérida refleja ambos comportamientos: la escasez de fondos, apenas S$2'155.000 para adquisición de equipos y consultoría técnica en lavado de dinero, reforzamiento del entrenamiento policial y de la DNCD, equipamiento de la Marina de Guerra y proyectos de reforma. También para desarrollar un sistema de base de datos y crear un programa de seguridad conjunta en la frontera dominico-americana. Véase el texto del memorándum firmado por el gobierno de la República Dominicana, el Bureau of Public Affairs y la Office of the Spokesman, Washington, 29 de junio de 2009.

38 Uno de los aspectos más críticos es sobre énfasis en la interdicción y la coacción, así como el determinante peso de los militares en las acciones antidrogas.

La seguridad en Centroamérica con énfasis en el crimen organizado

Max Alberto Loría Ramírez

Introducción

América Central enfrenta numerosos problemas sociopolíticos, especialmente en relación con el crecimiento de la inseguridad y la violencia. Los fenómenos más recientes están generando nuevos desafíos, que amenazan las bases del Estado y la seguridad. Este artículo se enfoca en las actividades del crimen organizado, con énfasis sobre el delito transnacional, para lo cual ofrece las estadísticas y mide las tendencias de cuatro problemas: *narcotráfico, trata de personas, tráfico de armas* y *homicidios*, problemas escogidos porque son los crímenes que más amenazan a la sociedad y están profundamente vinculados a la delincuencia transnacional organizada.

En cada aspecto el estudio brinda las estadísticas más actualizadas y mide las tendencias en cada país y en la región en su conjunto. Los países investigados son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

1. Metodología y fuentes de investigación

Para este estudio fue necesario obtener datos y estadísticas comprehensivas. La mayor parte de la información proviene de organizaciones multilaterales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sus órganos y agencias, y la Organización de los Estados Americanos (OEA). A veces se usan datos del Departamento del Estado de los Estados Unidos (DOS), cuyos informes sobre narcotráfico y trata de personas en cada país son muy conocidos y usados por organizaciones y grupos alrededor del mundo. Una fuente muy importante es el Observatorio Centroamericano sobre Violencia (Ocavi), que colecta y muestra datos sobre violencia en la región. El Ocavi sirve como el miembro estadístico de la Comisión de Seguridad de Centroamérica del Sistema de la Integración Centroamericana (Sica). El artículo incluye también estadísticas y datos recogidos en cada país, por ejemplo, información de los ministerios públicos, los sistemas judiciales y las fuerzas policiales o cualquier otro cuerpo de seguridad de los países estudiados.

2. Definición de crimen organizado

En la actualidad existe una definición de crimen organizado que puede servir como un referente para facilitar la investigación del fenómeno. Así, según la Organización de las Naciones Unidas, el crimen organizado incluye:

> Las actividades colectivas de tres o más personas, unidas por vínculos jerárquicos o de relación personal, que permitan a sus dirigentes obtener beneficios o controlar territorios o mercados, nacionales o extranjeros, mediante la violencia, la intimidación o la corrupción, tanto al servicio de la actividad delictiva como con fines de infiltrarse en la economía legítima, en particular por medio de: a) el tráfico ilícito de estupefacientes o sustancias sicotrópicas y el blanqueo de dinero, tal como se definen en la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1998; b) la trata de personas, tal como se define en el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 1949; c) la falsificación de dinero, tal como se define en el Convenio internacional para la represión de la falsificación de moneda de 1929; d) el tráfico ilícito o el robo de objetos culturales, tal como se definen en la Convención sobre medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia e [*sic*] propiedad ilícita de bienes culturales de 1970 y la Convención sobre bienes culturales robados o ilegalmente exportados de 1995 del Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; e) el robo de material nuclear, su uso indebido o la amenaza de uso indebido en perjuicio de la población, tal como se define en la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares de 1980; f) los actos terroristas; g) el tráfico ilícito o el robo de armas y materiales o dispositivos explosivos; h) el tráfico ilícito o el robo de vehículos automotores; e i) la corrupción de funcionarios públicos.

En resumen, las actividades de crimen organizado, tienen los siguientes elementos en común:

- Organización de al menos tres personas, pero por lo general de muchas más.
- Existencia de una jerarquía y funciones muy bien definidas para cada nivel.
- La organización tiene fines operacionales, lo que significa que es dinámica y que funciona en la realidad social.
- Por lo general, inician con actividades en la ilegalidad, pero intentan llevar algunas áreas a espacios de legalidad.

Las formas de organización varían según las actividades, el tamaño y hasta el país. Se ha identificado que asumen, cada vez más, un esquema tipo empresa, con encargados de diferentes áreas de trabajo, como las que se observan en la figura 1.

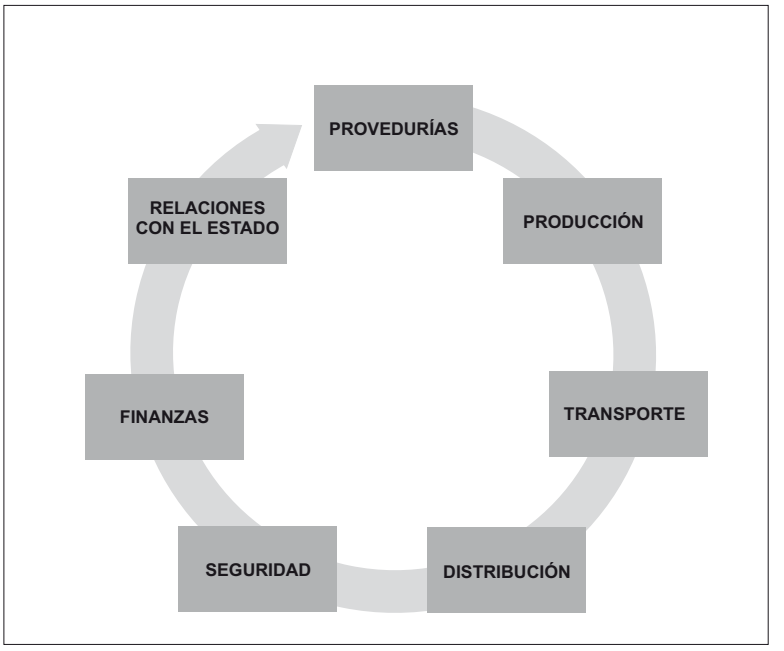
En Costa Rica se ha podido determinar con mayor precisión la organización de las bandas dedicadas, por ejemplo, al robo de vehículos. Estas bandas tienen altos grados de organización (Casas, 2006) y se estructuran en diferentes niveles jerárquicos, de forma que quienes operan en las partes más sencillas (los que roban los carros) no conocen a sus jefes ni el destino de los vehículos que roban. Se sabe que, además de los encargados del robo, las bandas tienen personal dedicado a:

- Transporte de vehículos, ya sea hacia lugares dentro o fuera del país.
- Talleres para el desmantelamiento o alteración de los vehículos.
- Contabilidad y finanzas
- Infiltración al Estado en sus diferentes áreas, ya sea en el poder judicial o en el poder ejecutivo.
- Abogados para defender a los involucrados penalmente, para algunos niveles de la organización.

Un informe periodístico describió así la organización de las bandas dedicadas al robo de vehículos:

> Un cabecilla, con gente dedicada a la venta; otros en la falsificación de documentos y unos que se encargan de ejecutar los robos, son parte de la estructura piramidal de las bandas dedicadas al "bajonazo" para apoderarse de vehículos. El grado de organización alcanzó tal especialización que los grupos tienen contactos

Figura 1. Esquema de organización de las actividades del crimen organizado



a escala internacional. Por esa razón en Costa Rica es normal decomisar autos robados en Estados Unidos, México y Centroamérica. Tanto la Fiscalía como el [Organismo de Investigación Judicial] OIJ estiman que los cabecillas no son delincuentes comunes y corrientes, sino personas con un nivel económico bueno, que tienen estudios universitarios, pero ante todo personas muy inteligentes, que manejan con gran destreza los adelantos tecnológicos. Aunque se estima que funcionan en el centro de San José, los delitos los ejecutan en cualquier parte del país. No hay datos exactos del número de bandas, pero se sabe que operan por sectores. Por ejemplo, un grupo está en Escazú, Santa Ana y Pavas y se especializa en sacar carros de cocheras. Otro se ocupa del sector de Goicoechea y Moravia, que usa como método el "bajonazo". En Desamparados se han detectado varias bandas, algunas dedicadas a "bajar" motociclistas. Otra gente opera en Curridabat y San Francisco de Dos Ríos (*La Nación*, 10 de agosto de 2003).

Existe también alguna información que describe los eslabones en que está dividida la cadena de las bandas dedicadas al tráfico de drogas.

- *Compras*. Son los que compran la materia prima, productos químicos y otros equipos.
- *Transporte*. Contratan choferes y pilotos, y organizan el transporte de la droga.
- *Distribución*. Organizan los grupos de ventas en las comunidades. Tienen también contadores, agentes de dinero, cuidadores de casas y supervisores de grupos.
- *Producción y construcción*. Cuentan con laboratorios y químicos, obreros, guardias de seguridad y operadores de radio.
- *Finanzas*. Son los encargados de "lavar el dinero"; también hay coordinadores de seguros, planificadores financieros, encargados de los negocios legales y contadores.
- *Relaciones con el Estado*. Todos tienen sus abogados y testaferros, y enlaces para mantener contactos con funcionarios públicos.
- *Operaciones armadas*. Cuentan con sicarios, guardaespaldas, encargados de hacer inteligencia, analistas e informantes.

Característica importante de las bandas con mayor organización son sus intentos recientes por penetrar los aparatos políticos, judiciales y hasta policiales de los países en donde operan. Aun cuando se afirma que hasta el momento no han tenido mucho éxito, sí hay casos que comprueban dichos intentos.

En general, se conoce que éstas son organizaciones muy dinámicas, que se adaptan rápidamente al cambio, de manera que pueden responder con facilidad a los esfuerzos, muchos o pocos, que hacen los Estados en su contra.

3. Manifestaciones del crimen organizado en la región

A continuación describimos algunas tendencias del crimen organizado en Centro América, sobre todo las relacionadas con el tráfico de drogas, la trata de personas, el tráfico de armas de fuego y los homicidios asociados a este fenómeno.

3.1 Narcotráfico

El negocio de las drogas consiste en el cultivo, la manufactura, la distribución y la venta de drogas ilícitas. La mayor parte del narcotráfico que afecta a Centroamérica es el traslado de las drogas producidas en Sudamérica hacia los mercados en Norteamérica, principalmente Estados Unidos. Hoy, casi *90%* de la cocaína consumida en ese país se trafica por el corredor de Centroamérica y México (U. S. National Drug Threat Assessment Report, 2009: 214). Además, en 2007, *14%* de las incautaciones globales de cocaína se hicieron en Centroamérica (Unodc, 2009: 76).

Este artículo se enfoca más en este aspecto, puesto que el narcotráfico atrae o fomenta el uso de la violencia, el tráfico de armas y, en ocasiones, el tráfico de seres humanos. Se puede decir que es la causa primordial de muchos problemas de inseguridad y violencia que afligen hoy a la región.

3.1.1 Estadísticas y tendencias

Las estadísticas que ofrecen la mejor idea sobre la dimensión del problema del narcotráfico son las incautaciones (específicamente de cocaína, en todas sus formas), el número de personas detenidas o condenadas por este delito y los recursos estatales dedicados a combatirlo. Todas estas estadísticas deben ser examinadas por periodos generalmente de cinco a diez años, cuando sea posible. En los últimos años, la región se ha convertido en un lugar importante para el tránsito de drogas, principalmente de cocaína. La tabla 1 y el gráfico 1 muestran las incautaciones de base y clorhidrato de cocaína, por país, desde 2000 hasta 2008.

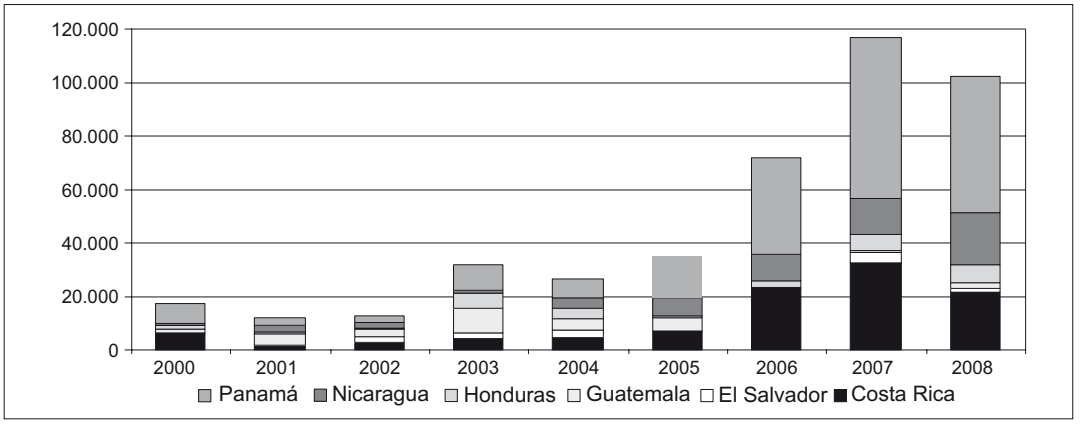
Tabla 1. Incautaciones de cocaína en base y clorhidrato (kg), 2000-2008

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Costa Rica	5.871	1.748	2.955	4.291	4.590	7.029	22.890	32.435	21.700
El Salvador	431	20	2.068	2,038	2,704	32	101	4,081	1.350
Guatemala	1.517	4.103	2.927	9.193	4.481	5.073	280	730	2.200
Honduras	1.215	717	79	5.469	3.934	472	2.714	6.000	6.500
Nicaragua	961	2.717	2.207	1.110	3.703	6.947	9.720	13.489	19.500
Panamá	7.400	2.656	2.588	9.487	7.068	15.607	32.000	60.000	51.000
Total	17.395	11.961	12.822	31.768	26.480	35.160	71.705	116.735	102.250

Números destacados en gris muestran el líder anual.

Fuente: Unodc.

Gráfico 1. Incautaciones de cocaína por años, en miles de kilos, 2000-2008



Aun cuando los datos muestran una tendencia, no reflejan la situación por completo. Es necesario hacer una advertencia: las cifras de incautaciones en cualquier lugar no necesariamente reflejan el verdadero escenario. Por ejemplo, aunque Guatemala incautó 2,2 toneladas de cocaína en 2008, el DOS estima que ese año por ese país pasaron casi 400. Sin embargo, las cifras muestran claramente que la cantidad (kg) de cocaína incautada ha crecido. Durante los ocho años analizados, en Centroamérica esa cantidad se incrementó *casi seis veces*. Algo cambió en 2006, cuando el número de las incautaciones se duplicó. Antes de ese año, éstas crecían con un ritmo más lento. Además, parece evidente que Panamá es un lugar importante para el tráfico de cocaína. En efecto, en los últimos tres años, la mitad de la cocaína incautada en toda la región se decomisó en ese país. Durante el mismo periodo, Costa Rica contribuyó con entre la cuarta y la tercera parte de la cocaína incautada en la región entera. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc, por su sigla en inglés), en 2007 las incautaciones en Panamá y Costa Rica representaron *8%* y *5%* del total de la cocaína incautada en el mundo, respectivamente (Unodc, 2009: 7).

Otra medida importante del problema del narcotráfico es el número de detenidos por el delito de tráfico de drogas. Para hacer una comparación entre los diferentes países analizados, este estudio calcula la cantidad de detenciones por 100.000 habitantes. Sin embargo, hacer una comparación exacta es muy difícil, ya que las definiciones y las leyes son diferentes en cada sitio, y los datos, cuando existen, vienen de fuentes diversas que tienen maneras distintas de medir el delito. De todos modos, este criterio y las estadísticas pertinentes brindan una idea sobre la situación. En la tabla 2 se pueden ver las tasas de detenciones por este delito. En total, Costa Rica y Panamá detienen más personas que el resto de la región. Únicamente en 2005 (cuando hay datos más actualizados) hay un país, Guatemala, con una cantidad más alta que las de esos dos países. No obstante, en Costa Rica, Panamá y El Salvador el número de detenidos se ha mantenido relativamente estable durante los años medidos. Guatemala enfrenta un incremento alarmante: entre 2003 y 2005 la tasa de detenciones por narcotráfico creció más del doble. Con respecto a Honduras y Nicaragua, no hay suficiente información para hacer una comparación o análisis.

Otro criterio para mostrar las tendencias del problema de narcotráfico es el gasto de recursos estatales dedicados a combatir la oferta y la demanda de drogas. La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad) de la Organización de los Estados Americanos

(OEA) ofrece los mejores datos para hacer una comparación entre los países de la región con respecto a este asunto. Cada tres años, la Cicad recolecta y analiza las estadísticas y tendencias de cada nación, para producir los informes del Mecanismo de evaluación multilateral (MEM). Los informes brindan una idea sobre la situación del uso, abuso, oferta, producción y tráfico de estupefacientes en los diferentes países analizados y permiten las comparaciones entre ellos. En breve, el MEM es una herramienta diseñada por la Cicad para analizar y evaluar los avances de los países del hemisferio en materia de lucha contra el narcotráfico.

La tabla 3 muestra los presupuestos anuales de los planes nacionales contra las drogas de cada país. Estas cifras solamente incluyen los recursos dedicados a combatir la oferta y la demanda de drogas, y sólo se refieren a los presupuestos *asignados* por el gobierno, por lo que muchas veces no incluyen los fondos de la cooperación internacional o del autofinanciamiento (por lo general por el decomiso del dinero sucio). Si se incluyeran los otros fondos mencionados, estas cantidades aumentarían. Sin embargo, dado que en la medida de lo posible este artículo trata de analizar estas estadísticas con criterios comparables, sólo se incluyen

Tabla 2. Detenidos por narcotráfico, 2000-2007 (tasa por 100.000 habitantes)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Costa Rica	32.01	29.53	34.47	27.33	24.00	ND	27.00	ND
El Salvador	12.33	11.73	11.91	13.72	ND	12.00	ND	14.00
Guatemala	ND	ND	ND	20.00	31.00	52.00	ND	ND
Honduras	ND	ND	11.00	16.40	1.04*	1.13*	2.44*	ND
Nicaragua	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	19.00
Panamá	30.59	24.21	21.68	25.68	25.80	20.16	26.00	ND

Estas cifras vienen de los informes del Mecanismo de evaluación multilateral (MEM) de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad). Otras vienen de datos del Ocavi y algunos de la Unodc.

Los cálculos fueron hechos con la información de población tomada de www.indexmundi.com

* Sólo se encuentran números de acusados, que en general es más bajo que el de detenidos.

Tabla 3. Presupuestos nacionales para la lucha contra las drogas, 2001-2006 (en millones de dólares)

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Costa Rica	0,27	0,29	ND	1,20	1,91	1,33	5,00
El Salvador	ND	0,46	ND	3,37	5,40	6,66	15,89
Guatemala	0,16	0,26	ND	2,84	2,86	2,83	8,95
Honduras	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Nicaragua	ND	0,16	ND	ND	ND	ND	0,16
Panamá	ND	ND	ND	0,47	1,11	2,27	3,85
Total	0,43	1,17	ND	7,88	11,28	13,09	33,85

Estas cifras solamente incluyen los recursos dedicados a la reducción de la oferta y la demanda, no incluyen otras de administración o dirección.

Todos los datos vienen de los informes del MEM de Cicad, cifras redondeadas.

los presupuestos asignados por el gobierno para combatir la oferta y la demanda.

Es claro que, en la región, los gastos públicos dedicados a la lucha contra las drogas han crecido. Algunos países, principalmente Honduras y Nicaragua, no ofrecen datos sobre los presupuestos asignados para esta tarea. Estos países son los más pobres de Centroamérica y a veces no cuentan con los recursos necesarios para medir o analizar sus gastos en una forma tan comprehensiva como el resto. También se observa que, según estos datos, El Salvador y Guatemala gastan mucho dinero en este problema, lo que posiblemente se explica por el grave problema que tienen ambos Estados, de pandillas u otros grupos que trafican drogas.

Se observa asimismo el cambio en los gastos estatales de la región en conjunto. Aun cuando faltan algunas cifras, se puede afirmar que durante los cinco años medidos (2001-2006) han aumentado. Entre 2004 y 2006 los presupuestos para combatir el problema de los estupefacientes en la región casi se duplicaron. En la tabla 4 puede observarse el incremento astronómico en los gastos asignados para este problema.

3.2 Trata de personas

La trata de personas está definida como la captación, el transporte, el traslado o la recepción de personas recurriendo a la amenaza, al uso de la fuerza, el rapto, el engaño, el fraude, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, con fines de explotación sexual, laboral o de otra índole. Es un delito considerado como una forma de esclavitud moderna.

Hay que señalar que el tráfico ilícito de migrantes también es parte del problema; muchos inmigrantes centroamericanos se trasladan por la región y por México hacia Estados Unidos. Aun cuando es importante contar y clasificar estos casos como parte de la trata de personas, éstos no son situaciones de tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual o laboral.

El tráfico de personas también aumentó durante los años recientes. Los grupos delictivos han expandido sus operaciones criminales al tráfico de migrantes así como a la explotación sexual comercial (ESC). El tráfico de personas crece como parte de los negocios del crimen organizado. La mayoría de las víctimas de la trata son mujeres y menores, particularmente forzadas con fines de ESC.

Centroamérica sufre la trata por varias razones: como un lugar de tránsito y también como mercado. Muchas víctimas son migrantes que pagan para ser trasladadas a Estados Unidos. En otras ocasiones, lugares como Costa Rica y Panamá son los destinos para las víctimas de la ESC.

Tabla 4. Cambio de presupuesto en los gastos asignados para la lucha contra las drogas, 2002 y 2006

País	Porcentaje de cambio
Costa Rica	459
El Salvador	1.448
Guatemala	1.088
Honduras	ND
Nicaragua	ND
Panamá*	483

* Cambio entre 2004 y 2006.

3.2.1 Estadísticas y tendencias

Las estadísticas sobre la trata de personas en Centroamérica son muy difíciles de encontrar y cuantificar por varias razones, entre ellas que la tipificación del problema varía en cada país. El problema es muy complejo y los países de la región tienen sus propias leyes y agencias estatales para combatirlo. Las estadísticas más completas son las del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud), que recientemente concluyó su estudio sobre la trata de personas en Centroamérica, usando los ministerios públicos de cada país como fuentes de datos. No obstante, el Instituto dice que "resulta difícil cuantificar, o al menos tener una cifra aproximada, sobre la realidad de la trata de personas" (Ilanud, 2009: 20).

3.3 Tráfico de armas

El tráfico de armas se define como el tránsito ilícito de armas, por lo general armas de fuego livianas o ligeras, pero también granadas, minas u otro tipo de material explosivo. La obtención de armas para fuerzas policiales y militares no es parte del comercio ilícito de armas. En cuanto a este último, Centroamérica enfrenta un gran problema. Las guerras civiles de los años ochenta crearon un ambiente lleno de armas de guerra. El exceso de estas armas y el fácil acceso a las mismas se combina con la existencia pandillas y con instituciones débiles, combinación que genera una situación muy preocupante. El tráfico de armas está relacionado con los negocios del crimen organizado y el crecimiento de la violencia. Además, según analistas, el crecimiento de la narcoguerra en México hace que la plétora de armas centroamericanas sea traficada hacia ese país. Los carteles utilizan armas y material explosivo provenientes de Centroamérica para hacer la guerra contra el Estado mexicano. Por eso es importante ver las estadísticas alrededor del tráfico ilícito de armas y su relación con el narcotráfico.

3.3.1 Estadísticas y tendencias

Las estadísticas sobre el tráfico de armas, tal como las otras, son recogidas por las fuentes gubernamentales de cada país. Los ministerios públicos ofrecen datos, cuando los tienen, sobre las incautaciones de armas ilícitas y el tráfico de esas armas. Como todos los datos de este informe, la fidelidad de las estadísticas depende de las fuentes. Algunas oficinas gubernamentales no ofrecen estadísticas tan comprensivas como otras. Además, en este caso no existe una organización o agencia que recolecte todas las cifras sobre el tráfico o las incautaciones de armas ilícitas. La Cicad brinda los datos recolecta-

Tabla 5. América Central: casos de trata de personas denunciados e investigados, 2003-2008

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Costa Rica	ND	ND	1	ND	1	3	5
El Salvador	ND	17	35	69	36	31	188
Guatemala	ND	ND	ND	ND	ND	ND	134
Honduras	ND	ND	ND	2	2	10	14
Nicaragua	14	13	6	13	16	ND	62
Panamá	ND	3	8	6	34	ND	51

* Datos para Guatemala son la suma de los años.

dos por los ministerios públicos de cada país y que se presentan en los informes del MEM. Esos informes ofrecen los datos más comprehensivos sobre los decomisos de armas traficadas. Otras cifras vienen del Ocavi.

Según los datos de la tabla 6, Costa Rica y Panamá decomisaron la mayoría de las armas ilícitas traficadas en la región durante los años mostrados, mientras que Nicaragua y El Salvador fueron los que menos lo hicieron (muchas veces esta información obedece a la falta de datos). Es difícil establecer con certeza la situación de los países que no recolectan ni analizan cifras sobre este fenómeno. Por ejemplo, en un periodo de seis años El Salvador incautó 278 armas. Sin embargo, este país enfrenta un gran problema de pandillas que están armadas. Es decir, aun cuando estas cifras son las mejores con que cuentan las organizaciones multilaterales y otras fuentes, no muestran la realidad completa en ciertos países.

En los años mostrados, Costa Rica incautó aproximadamente la *mitad* del total de armas ilícitas decomisadas en la región, mientras que Panamá decomisó 31%, Guatemala 12%, Honduras 6% y El Salvador 1% del total. Por falta de datos, Nicaragua muestra una cifra minúscula, de menos de 0,1%.

Se observa asimismo que el número de armas incautadas ha crecido. Según estas cifras, entre 2002 y 2006 las incautaciones en la región aumentaron casi *tres veces*. Durante el mismo periodo, Guatemala incrementó *más de tres veces* el número de armas incautadas. Honduras también muestra un crecimiento de más del doble entre los mismos años. Faltan los datos específicos para mostrar un cambio en el resto de la región.

Los informes del MEM tienen información sobre el número de armas incautadas en relación con delitos de tráfico de drogas. Esta estadística es útil para mostrar una tendencia en la relación entre ambos delitos de naturaleza transnacional.

En la tabla 7 se observa que en Panamá se incautaron la mayoría de las armas relacionadas con delitos de drogas, casi 42% del total para los años medidos. Siguen Honduras, con una porción de 24%, luego El Salvador con 23% y Costa Rica con 12%. No hay suficientes cifras para medir las tendencias en Guatemala y Nicaragua. Los datos muestran también una tendencia a la reducción en las incautaciones de armas relacionadas con el tráfico de drogas. Entre 2002 y 2006 los decomisos bajaron 73% en Costa Rica, 48% en El Salvador y 79% en Honduras. No hay cifras suficientes para medir las tendencias en Guatemala, Nicaragua y Panamá.

Tabla 6. Incautaciones de armas ilícitas, 2000-2006

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Costa Rica	ND	ND	1.047	1.002	4.674	2.258	2.977	11.958
El Salvador	ND	ND	ND	ND	103	85	90	278
Guatemala	ND	9	204	200	789	1.062	708	2.972
Honduras	373	163	141	83	116	310	330	1.516
Nicaragua	ND	ND	ND	ND	ND	ND	24	24
Panamá	1.001	1.704	*	*	*	ND	ND	7.354
Total								24.102

La mayoría de estas cifras vienen de los informes del MEM de Cicad, otras vienen de datos del Ocavi.

*Panamá encuentra un total de 4.649 armas los años 2002 y 2004,

Tabla 7. Armas ilícitas incautadas en relación con arrestos por delitos por tráfico de drogas, 2000-2006

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Costa Rica	ND	ND	66	83	33	16	18	216
El Salvador	ND	ND	114	110	81	54	59	418
Guatemala*	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Honduras	168	41	113	13	20	52	24	431
Nicaragua	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Panamá**	ND	ND	**	**	**	ND	ND	763
Total								1.828

Estas cifras vienen de los informes del MEM.

*Guatemala no dispone del número de armas descomisadas en relación con el tráfico de drogas.

**Panamá tiene un total de 763 armas decomisadas relacionadas con delitos de drogas entre 2002 y 2004.

3.4 Homicidios

Este problema, el último analizado en este artículo, incluye otras formas de crimen relacionadas con grupos delictivos, narcotráfico y tráfico de armas, que amenazan el tejido social o las bases del Estado. En este sentido, los datos sobre homicidios muestran el crecimiento de la inseguridad social que, muchas veces, se asocia o es producto del crimen organizado.

3.4.1 Estadísticas y tendencias

Las cifras más importantes son las tasas de homicidio por cada 100.000 habitantes y el número de secuestros en cada país. Estos datos muestran que la violencia está sistematizada y ofrecen una comparación entre los países de América Central. Unodc brinda los mejores datos de estos crímenes, gracias a su *Encuesta de las tendencias de crimen*, compilada más o menos cada año. Aquí se han complementado sus datos con algunos más actualizados del Observatorio Centroamericano sobre Violencia (Ocavi).

Según la Declaración de Ginebra, en América Central la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en 2004 fue 29,3, excedida únicamente por la región de África del Sur, con 31,7 (Geneva Declaration: 71).

La tabla 8 y el gráfico 2 muestran con claridad la situación de violencia en cada país. Muchas veces, el crimen organizado usa el homicidio para mostrar fuerza, controlar territorio y vengar o amenazar a la sociedad y al Estado. Es obvio que los países más afectados por las pandillas, El Salvador, Guatemala y Honduras, tienen las tasas más altas de la región. Además, ellos tienen instituciones débiles y carecen de los recursos necesarios para enfrentar su problema de inseguridad, impunidad e injusticia.

Hay que señalar que entre 2003 y 2006 la tasa de homicidios en cada país creció. En este periodo, El Salvador tuvo el mayor crecimiento, con un aumento de 78%. Le siguieron Guatemala, con 29%, Honduras, con 28%, Costa Rica, con 13%, y Panamá, con 2%. Sólo en Nicaragua la tasa disminuyó, con una reducción de 30% (véase el gráfico 2).

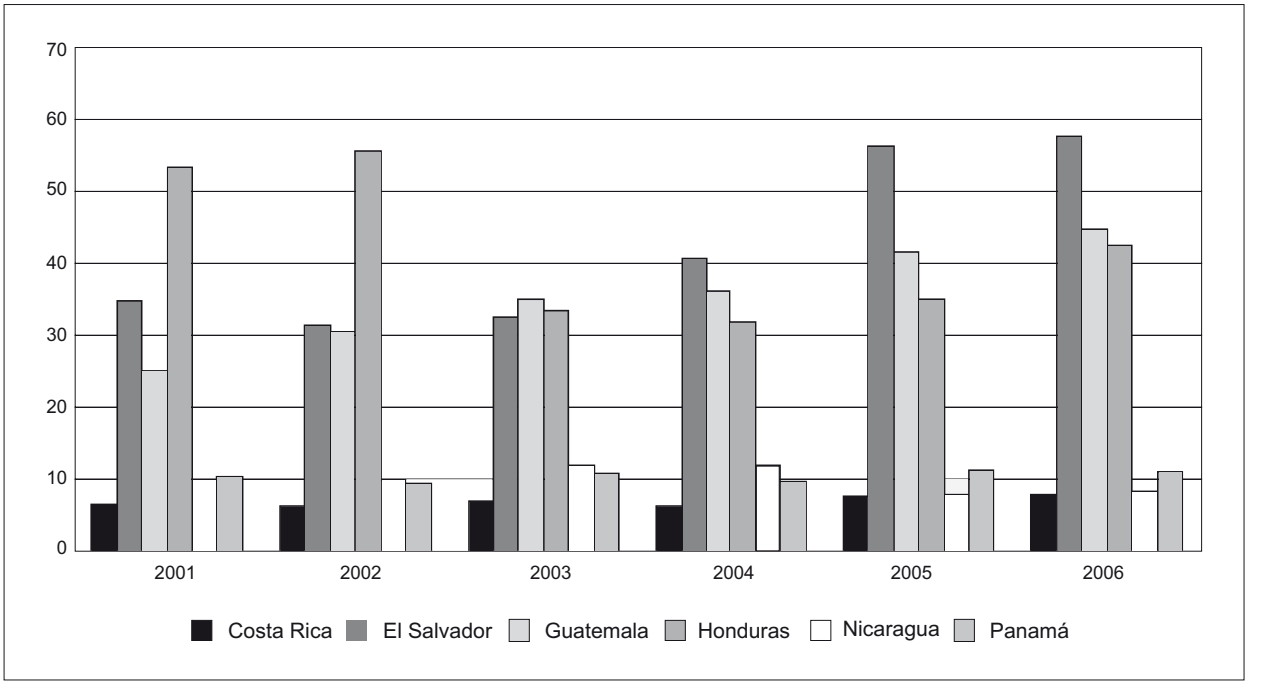
Con respecto a las cifras de secuestros, inicialmente este estudio intentó incluir datos sobre este fenómeno en la región. El secuestro es utilizado como una herramienta del crimen organizado, especialmente de los grupos vinculados al narcotráfico, para extorsionar, ganar dinero o vengarse. En teoría, los datos sobre secuestro serían útiles para mostrar el crecimiento de los grupos delictivos. Sin embargo, las estadísticas no son muy fieles ni útiles para

Tabla 8. Homicidios por cada 100.000 habitantes, 2001-2006

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Costa Rica	6,64	6,44	6,99	6,47	7,81	7,91	7,04
El Salvador	34,98	31,54	32,70	41,00	56,67	58,07	42,49
Guatemala	25,20	30,70	35,06	36,30	42,03	45,20	35,75
Honduras	53,72	55,89	33,57	31,89	35,06	42,91	42,17
Nicaragua	10,00	10,00	12,00	12,00	7,98	8,41	10,07
Panamá	10,56	9,56	10,85	9,71	11,26	11,04	10,50

Fuentes: Unodc y Ocavi

Gráfico 2. Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, por año y país, 2001-2006



medir el problema o hacer comparaciones entre los países de la región, y tampoco se publican. Según el informe de la Unodc, *Crimen y desarrollo en Centroamérica*:

> (…) las estadísticas oficiales de secuestro no reflejan el grado del problema de secuestro en un país. Hay varias razones para esto. Las definiciones de secuestro varían enormemente, desde una muy específica ofensa de rapto de un niño con el propósito de extorsionar dinero de los padres, a leyes más genéricas proscribiendo el mover gente en contra de su voluntad. […] Muchos secuestros no son reportados a la policía, […] precisamente en países donde el secuestro es común. […] Como resultado de esto, algunas de las tasas más altas registradas de secuestro en el mundo ocurren en países no comúnmente asociados con el secuestro (Unodc, 2007: 73-74).

El informe presenta como ejemplo una comparación entre Colombia, un país conocido por el fenómeno del secuestro, y Canadá, que es considerado estable y pacífico. En términos cuantitativos, Canadá contabiliza muchos más secuestros anuales que Colombia, porque allí el crimen se reporta más.

4. Algunos casos de crimen organizado en Centroamérica

La presencia de redes del crimen organizado puede constatarse no sólo por los datos mencionados, sino por la existencia de casos concretos reportados por los medios de comunicación masiva. A continuación se presentan algunos de ellos, recogidos a partir de una revisión de prensa hecha en septiembre, octubre y noviembre de 2009.

4.1 Nicaragua

Para el caso nicaragüense las manifestaciones más claras y frecuentes del crimen organizado son, sobre todo, las referentes al narcotráfico de todo tipo de sustancias estupefacientes. La desarticulación de narcobases, la incautación de drogas en las fronteras, la detección de cultivos de marihuana, narcolaboratorios y narcodólares, entre otros, son las noticias principales en los diarios del país.

Por otra parte, el secuestro se ha convertido en un problema importante. Se han articulado bandas dedicadas a este tipo de crimen con el objetivo principal de localizar víctimas, principalmente personas relacionadas con la esfera política del país o extranjeros. De forma más general, se observan casos de explotación sexual, estafa, sicariato, corrupción, trata de personas, tráfico de armas y cibercrimen, y la inserción de las pandillas o *maras* en los sectores más vulnerables.

4.2 Guatemala

En este país las redes del crimen organizado relacionadas con el lavado de dinero predominan en casos de exportación de productos como el cardamomo por parte de varias empresas investigadas por las autoridades e, incluso, en otros vinculados con el financiamiento del narcotráfico.

El secuestro de menores y la violencia contra las víctimas de ese delito es una manifestación frecuente del crimen organizado en Guatemala. Aquí el propósito es extorsivo, dado que se busca obtener grandes cantidades de dinero por los rescates. Por otra parte, no se pueden dejar de lado los crímenes por narcotráfico, pandillas, explotación sexual comercial, extorsión y tráfico de armas.

4.3 Honduras

En Honduras el crimen organizado se manifiesta en casos de secuestro y de tráfico de estupefacientes, sobre todo a Estados Unidos. Honduras funciona como país de tránsito de un gran número de narcoavionetas, por ejemplo.

El secuestro también es frecuente en Honduras. En 2009, las noticias reportaron al menos 73 denuncias de raptos de niños e, incluso, de ancianos, que además parecen contar con la complicidad de algunos oficiales o guardias de seguridad. Asimismo, se dan los denominados "secuestros *express*" y secuestro de migrantes, entre otros.

También hay crímenes de extorsión, lavado de dinero, *sicariato*, trata de personas, tráfico de armas, pandillas y, más recientemente, terrorismo financiado por múltiples actividades como el lavado de dinero.

4.4 Costa Rica

En el caso costarricense la mayor parte de los tipos de crimen organizado que se presentan tienen que ver con el robo de vehículos por parte de bandas organizadas, además del narcotráfico y la corrupción en empresas e instituciones públicas. Ejemplo de ello son las noticias sobre balaceras entre narcotraficantes, la utilización del correo nacional para el tráfico de cocaína, los detenidos por el robo de grandes cantidades de vehículos, actos de corrupción en las jefaturas de policía y casos tan trascendentes de corrupción como el

de Caja-Fischel, con ex presidentes de la República involucrados.

La actividad de las pandillas o *maras* y los secuestros se dan en mucha menor medida, pero este tipo de casos se observa cada día más. Otras manifestaciones son el lavado de dinero, la extorsión y el tráfico de armas.

4.5 Panamá

En este país las noticias sobre el crimen organizado destacan, al igual que en Costa Rica, mayor incidencia de la corrupción, con casos como los de las aduanas y otros órganos estatales como las autoridades de tránsito y los ministerios, así como en los partidos políticos, los bancos y las empresas.

El narcotráfico también está presente en territorio panameño, en gran medida por su cercanía a países exportadores como Colombia, que lo utilizan de puente. Esto se manifiesta en las grandes cantidades de narcos presos, los cargamentos de drogas confiscados por las autoridades, los colombianos detenidos en el aeropuerto panameño por posesión de drogas para tráfico, narcos vinculados con otros crímenes, etc.

4.6 El Salvador

En El Salvador el caso más crítico respecto al crimen organizado es el de las pandillas o *maras* que, a su vez, se vinculan con otros delitos como el robo, el secuestro y, por supuesto, el narcotráfico, para su financiamiento. Las *maras* se han convertido en un problema grave para El Salvador, que poco a poco se va extendiendo a los demás países centroamericanos. Sobre este problema se reportan casos como los de Maras Salvatruchas, involucradas con homicidios y extorsiones, que han logrado ser desarticuladas, *maras* que están incursionando en España, capturas de pandilleros de la MS y la 18, que son las principales organizaciones del país, por mencionar algunos ejemplos.

Sin embargo, además de las *maras*, la trata de personas y el narcotráfico son visibles, al igual que en los demás países de la región, y hay también casos de explotación sexual comercial infantil, estafas, secuestros y corrupción.

5. Conclusiones

Como un cáncer social, el crimen organizado transnacional busca lugares frágiles en donde instalarse. Por eso, la región centroamericana es un anfitrión perfecto para estos parásitos sociales. Las tendencias analizadas muestran una situación muy grave. Este informe presentó, apoyado en datos variados y comprensivos, el crecimiento de los problemas asociados al crimen organizado transnacional, como evidencia el considerable aumento de las cifras de los aspectos analizados.

Actualmente, después de las guerras de las décadas pasadas, América Central enfrenta la amenaza del crimen transnacional. El número de armas traficadas, los homicidios y los casos de tráfico de seres humanos han crecido. Lo más preocupante es el posicionamiento de la región como un lugar importante para el tráfico de drogas ilícitas, combinado con los problemas de corrupción, la debilidad institucional y el crecimiento de grupos delictivos que sufre el istmo. Es visible la corrupción y la violencia en donde hay presencia de carteles y un Estado débil.

Con el crecimiento y la expansión de los carteles mexicanos, Centroamérica está en la mira de estas organizaciones. Los datos muestran el aumento de las incautaciones de cocaína y de armas traficadas por el istmo. La región no está preparada adecuadamente para abordar el problema del crimen organizado. Las estadísticas también muestran este hecho. Las bajas cifras en incautaciones en varios países de la región, especialmente de armas y drogas, no reflejan la verdadera situación. En estos países es probable que la debilidad institucional y la corrupción expliquen la falta de datos exactos. Sin embargo,

la presencia y los actos de los grupos delictivos en la región continúan creciendo.

Bibliografía

Casas, Kevin (2006). *Venciendo el temor*, San José, PNUD.

Geneva Declaration. "Global Burden of Armed Violence Report". http://www.genevadeclaration.org/pdfs/Global-Burden-of-Armed-Violence-full-report.pdf

Ilanud (2009). "Diagnóstico de las capacidades nacionales y regionales para la persecución penal del delito de trata de personas en América Central", Ilanud.

Unodc (2007). *Crimen y desarrollo en Centroamérica*. http://www.unodc.org/pdf/research/Estudio_de_Centro_america_2007.pdf

Unodc (2009). *World Drug Report*. http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/WDR2009_eng_web.pdf

U. S. National Drug Threat Assessment Report, 2009. http://www.usdoj.gov/ndic/pubs31/31379/31379p.pdf

El Heraldo, "Caso Hank vuelve a la palestra", 10 de junio de 2000.

La Nación, "Objetan libertad de juez", 8 de febrero de 2000.

La Nación, "Oficial del OIJ preso con coca y heroína", 15 de octubre de 2003.

Anexo

Bases de datos por tema y por país

Costa rica	
Secuestro extorsivo	http://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/noticias/noticias/Secuestro%20Extorsivo.html
	http://www.poder-judicial.go.cr/salatercera/indice%20penal/S.htm
	http://www.asamblea.go.cr/proyecto/14000/14079.doc
	http://74.125.95.132/search?q=cache:WurOF0RLyuQJ:www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2009/agosto/23/_MMedia/0000008435.doc+secuestro+extorsivo&cd=14&hl=es&ct=clnk&gl=cr
	http://www.tdc.odd.ucr.ac.cr/metadato.php?var2=TDC000267
	http://74.125.95.132/search?q=cache:96MFOmk5TCcJ:asamblea.racsa.co.cr/proyecto/tx_base/14014.doc+secuestro+extorsivo&cd=39&hl=es&ct=clnk&gl=cr
	http://www.mopt.go.cr/documentos/Boletines/2008/Consejos-para-protegernos.pdf
	http://www.estadonacion.or.cr/estadoregion2008/PDF/Grano_maiz/7modulo%20seguridad.pdf
	http://www.estadonacion.or.cr/info2002/nacion8/Po-fortalecimiento/Informe%20final%20Administracion%20de%20justicia%20y%20seguridad%20ciudadana.pdf
	http://www.incae.ac.cr/ES/clacds/seminarios/foroseguridad/Espinoza-Control-del-Delito.pdf
Robo de vehículos y otros	www.asamblea.go.cr/proyecto/14700/14702.doc
	http://www.estadonacion.or.cr/estadoregion2008/regional2008/paginas/JM%20Rico%20Ponencia%20Marco%20conceptual.pdf
	http://www.rree.go.cr/politica-exterior/index.php?stp=21&langtype=&Submit=Download&download=yes&txt_name_file=Nicaragua%20(declaraci%F3n)230703.doc
Tráfico y consumo de drogas	http://www.icd.go.cr/sitio/index.php
	http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_publicaciones/Seminario-Nicaragua/Documentos/11-amenaza-narcotrafico.pdf
	www.icd.go.cr/sitio/downloads/uploads/web.../Bol_3_2008.pdf
Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas	http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6590.pdf
	http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2291.pdf
	http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2293.pdf
	http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6050.pdf
	http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5569.pdf
	http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5570.pdf
	http://www.una.ac.cr/idespo/pdf/PRESENTACION_MIGRACION_TRATA_PERSONAS.pdf
Tráfico de armas	http://www.arias.or.cr/images/publicaciones/DialogoCentroamericano-171108.pdf.
	http://www.asamblea.go.cr/actas/comision/cpogob/2006-2010/tercera/acta038.doc.
	http://www.arias.or.cr/images/publicaciones/LaviabilidadSobreunComercio.pdf.

Nicaragua	
Secuestro extorsivo	www.quinchobarrilete.org/modulos/.../reformas_codigo_penal_Nicaragua.pdf
	http://www.poderjudicial.gob.ni/arc-pdf/cpp01.pdf
Robo de vehículos y otros	http://www.confidencial.com.ni/2009-627/pdf/edicion627.pdf
	www.conamornicaragua.org.ni/.../UNA%20POLICIA%20DIGNA%20%20270208.doc
	www.conamornicaragua.org.ni/.../NICARAGUA%20COMO%20VAMOS.doc
Tráfico y consumo de drogas	http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/drg/diagdrog.pdf
	http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/drg/D_09_01_15_droga.pdf
	http://www.cancilleria.gob.ni/docs/files/3269.pdf
	http://desastres.cies.edu.ni/digitaliza/tesis/t114/seccionb.pdf
	http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/planfc/directrizdptal2004.pdf
	http://www.migob.gob.ni/cnlcd/documentos/plan_nacional_antidroga_809.pdf
	www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/.../file
	http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/($All)/7CEACCD4067BA3CD062570A10057C1A9?OpenDocument
	http://www.ienddhh.org.ni/documentos/11.pdf
Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas	http://www.gtzgenero.org.ni/_publicacion/TRATA%20PERSONAS%20FINAL.pdf
	http://www.gtzgenero.org.ni/_publicacion/Manual%20Guía%20Metodológica.pdf.pdf
Tráfico de armas	http://www.undp.org.ni/proyectos/1/95
	http://www.undp.org.ni/files/proyecto/1198188239_Sumario%20Ejecutivo.pdf (Aplicable a Centroamérica)
	http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/relinter/CAM.pdf (Aplicable a Centroamérica)
	http://www.cinco.org.ni/archive/28.pdf

El Salvador	
Robo de vehículos y otros	http://www.pnc.gob.sv/servicios/vehiculos_robados.php
	http://www.cnsp.gob.sv/descargas/4_resultadosproyecto.pdf
Tráfico y consumo de drogas	http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/92af2708c0412f2e06256df2005a43c2?OpenDocument
	http://www.gobernacion.gob.sv/eGobierno/SeccionesPrincipales/Eventos/Archivo2005/Estudiantes+dicen+no+al+consumo+de+drogas.htm
	http://www.ceprode.org.sv/article.php?story=20060630162036897
	http://www.csj.gob.sv/LINEAS%20JURISPRUDENCIALES.nsf/0/102270f1f148e7440625695a005476c8?OpenDocument
	http://www.ucad.edu.sv/archivos/EL%20LAVADO%20DE%20ACTIVOS.pdf
	http://www.ccad.ws/documentos/legislacion/PM/T-5.pdf
	http://www.nacionesunidas.org.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=221
	http://www.elsalvadorcompite.gob.sv/documentosIC/Reporte_SISE/2005/No4_Seguridad.pdf
Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas	http://www.isdemu.gob.sv/legislacion/Cr%E9ase%20el%20Comit%E9%20Nacional%20contra%20la%20Trata%20de%20Personas.pdf
	http://www.mspas.gob.sv/comunicaciones/trata_personas/pdf/conceptos_basicos.pdf
	http://www.isna.gob.sv/Documentos%20e%20Investigaciones/OEA%20Combate%20al%20Delito%20de%20Trata%20de%20Personas.pdf
	http://www.rree.gob.sv/sitio/sitiowebrree.nsf/pages/bases_concurso
	http://www.mspas.gob.sv/comunicaciones/trata_personas.asp
	http://www.mspas.gob.sv/comunicaciones/trata_personas/pdf/brochure_trata_de_personas.pdf
	http://www.seguridad.gob.sv/Web-Seguridad/Migracion/trata.htm
	http://www.elsalvador.org/Embajadas/Estados Unidos/Prensa2.nsf/e498be3b0f6599a185256991001 4d0d8/b7fe4231a6627a8a85257 16a00739974?OpenDocument
	http://www.isdemu.gob.sv/legislacion/PROTOCOLO%20TRATA%20TRANSNACIONAL%20-%202006-2.pdf
Tráfico de armas	http://www.cnsp.gob.sv/programas/p-menosarmas.htm
	http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:rrfUwRcBIrIJ:www.pnud.org.sv/2007/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,739/Itemid,56/+tráfico+de+armas+"tráfico+de+armas"&hl=es&gl=cr&pid=bl&srcid=ADGEESj6KO_Pkvn39XYPq-yrDHVqJTS3o1xTKUATVWyXLIp9k7tFKvzyNPwbiX5klRtuNkDA3PrqKAccZXerL6D74B6sLu_if5C4902e3J-jWoxygffl9qo6zr0ttBRSUJsuT6nBTdQL7&sig=AHIEtbQjg4REhVHglIvvrzKM0a_MwWuN7Q
	http://www.rree.gob.sv/sitio/Comunicaciones.nsf/1818f7529cb182ec88256bad00639111e/ecceff845e24fd1106256bdd0053961 4?OpenDocument
	www.pnud.org.sv/2007/component/option,com_docman/.../Itemid,56/

Honduras	
Tráfico y consumo de drogas	http://www.cncn.gob.hn/cncn/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=50&Itemid=44
	http://www.conadeh.hn/noticias/proteger_mar.htm
	http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Leyes/Ley%20sobre%20uso%20Indebido%20y%20Trafico%20Ilicito%20de%20Drogas%20y%20Sustancias%20Psicotropicas.pdf
	http://www.gobernacion.gob.hn/descargas/declaracion_cartagena.pdf.
	http://www.cncn.gob.hn/cncn/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1
	http://ftp.cnbs.gov.hn/uif_pdf/reglamento_modelo_Cicad.PDF
Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas	http://www.cofadeh.org/html/noticias/jovenes/index_geleria.htm
	http://www.ciprodeh.org.hn/Leyes%20Derechos%20Humanos/convenio%20represion%20trata.htm
	http://www.gobernacion.gob.hn/web_migracion/pagactu/Boletin%20Trata%202.pdf
	http://www.migracion-remesas.hn/document/trata_personas_americas.pdf
	http://www.canaturh.org/wp-content/uploads/2008/10/legislacion-nacional-e-internaciona.pdf
	http://www.aci-erp.hn/doct/Remesas_Economia%20_ERP.pdf.
	http://www.cofisa.hn/amvas/pdf/ERP%20ocotepeque.pps.
Tráfico de armas	http://www.ciprodeh.org.hn/Amnistia.htm
	www.sre.hn/TRATADOS%20POR%20MATERIA/Alianza/TD224.pdf
	http://cidbimena.desastres.hn/docum/crid/Enero2004/pdf/spa/doc5048/doc5048-c3.pdf.
	http://www.ffaah.mil.hn/index.php/noticias/estado-mayor-conjunto/568-la-doctrina-militar-en-las-ffaa-de-honduras.html?start=1
	http://www.fhis.hn/Barrio%20Ciudad/Document%20Library/PIMB/Danli,%20el%20Paraiso/Danli,%20El%20Paraiso%20Parte%205.pdf.
	http://www.conadeh.hn/noticias/Entrevista_golpe_de_estado.htm

Guatemala	
Secuestro extorsivo	http://www.odhag.org.gt/html/TOMO4C2.HTM
	http://www.i-dem.org/rd/2008/enero/050908-1518.htm
	http://www.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnalisisDocumentacionJudicial/infomensual/2009/InfoMens%2062.pdf
	http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_5909.pdf
	http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_6808.pdf.
Robo de vehículos y otros	http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/impuestos/vehiculos/13-registro-fiscal-de-vehlos/8025-aviso-robo-de-vehiculos.html
	http://www.denuncias.com.gt/galeria/Robo.pps.
	http://www.sieca.org.gt/publico/Doctos_y_Publicaciones/Documentos_Analiticos/Integracion_Siglo_XXI/comision_politica_matriz_de_seguimiento.htm
	http://www.mp.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=91:operativos-contra-robo-furgones&catid=1:latest-news&Itemid=108
	http://www.ceg.org.gt/noticiacompleta.php?id_noticia=1271
	http://www.caldh.org/ylajuventudque/cap03.pdf
Tráfico y consumo de drogas	http://digi.usac.edu.gt/bvirtual/investigacio_files/INFORMES/COYUNTURA/INF-2003-016.pdf.
	http://www.seccatid.gob.gt/quienes.html
	http://biblioteca.flacso.edu.gt/asp/glQuery.asp?buscable=S&encabezamiento=TRAFICO%20DE%20DROGAS
Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas	http://www.i-dem.org/?p=15726
	http://www.onu.org.gt/contenido.php?ctg=1412-1399-1338-unfpa
	http://www.iglesiacatolica.org.gt/20090901.pdf
	http://www.savethechildren.org.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=23&lang=es
	http://200.35.172.197/incedes/file.php/1/Documentos/Doc_Trata_de_Personas_revisado.pdf
	http://congreso08.org/
	http://www.minex.gob.gt/index.php?Itemid=30&id=2174&option=com_content&task=view
	http://www.ohchr.org.gt/documentos/ponencias/Palabras%20seminario%20violencia%201611 2009%20(em).pdf
	http://www.pami-guatemala.org/Documentos/Ley92009.ppt.
Tráfico de armas	http://www.iepades.org/honduras.pdf
	http://www.iepades.org/abordando.pdf
	http://www.nasgt.com.gt/espanol.htm
	http://www.iepades.org/abordandoProblema.pdf
	http://www.fundesa.org.gt/es/publicaciones/05_-_Boletin_de_Desarrollo_Indice_Global_de_Paz.pdf

Panamá	
Robo de vehículos y otros	http://www.asamblea.gob.pa/legispan/Pdf_TRA_his/2000_TRA_HIS/2003_tra_HIS/PROYECTOS/2003_P_016.pdf
	http://www.ministeriopublico.gob.pa/Image/Informe_de_Situacion_Procuraduria_General_de_la_Nacion_Mayo_2009.pdf
	http://www.eac.com.pa/espanol/pdf/tratadosbilaterales.pdf
Tráfico y consumo de drogas	http://www.presidencia.gob.pa/ver_nodo.php?cod=103
	http://www.asamblea.gob.pa/noticias-08/2008/notimay09/06-05-09-03.html
	http://www.ministeriopublico.gob.pa/ImgDocPdfs.aspx?Id=282
	http://www.mingob.gob.pa/?pag=vernoticias&idnoticia=568&tipo=2
	http://www.asamblea.gob.pa/legispan/Pdf_LEY/1990_LEY/1996_LEY/1996_PDF/1996_048_LEY.pdf
	http://www.uaf.gob.pa/leyes/leyes/leyn41-2000.pdf
Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas	http://www.juspax.org.pa/ACTIVIDADES/Taller_Trafico.html
	http://www.ministeriopublico.gob.pa/Image/Resumen%20Ejecutivo%20sobre%20el%20Fortalecimiento%20de%20las%20capacidades%20Nacionales%20y%20Regionales.pdf
	http://www.smn.gob.pa/Noticias/new_notice/CULMINA%20CAPACITACI%D3N%20SOBRE%20TRATA%20DE%20PERSONAS%20EN%20EL%20SENAN.html
	http://www.ministeriopublico.gob.pa/DiscursosPdfs.aspx?Id=88
	http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/sub.php?spid=523&st=1
Tráfico de armas	http://www.presidencia.gob.pa/ver_nodo.php?cod=469
	http://www.smn.gob.pa/Noticias/new_notice/REINTEGRO%20DE%20LA%20EMBARCACION%20DE%20LIGIA%20ELENNA.html
	http://www.mingob.gob.pa/imprimir.php?idnoticia=279&tipo=2
	http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/descarga.php?f=artpma/vision%20de%20paz.pdf
	http://www.mef.gob.pa/Portal/2007-comunicados/2007-UniversitariosColombianosInteresadosEnProtocolosDeCooperacionEntreAmbosPaises.html

Actualización y ampliación de los mapeos sobre el crimen organizado en Colombia y la región andina, 2008-2009

Markus Schultze-Kraft

Introducción

Este artículo es una actualización y ampliación del primer trabajo sobre crimen organizado en Colombia y la región andina que el autor realizó para el Observatorio de Crimen Organizado en América Latina en 2008[1]. Consta de tres secciones: 1) la actualización de los datos estadísticos disponibles sobre cultivos de coca y producción potencial de cocaína en la región andina, trata y tráfico de personas, y exportaciones e importaciones de armas pequeñas y municiones de guerra; 2) la descripción y caracterización de los actores internos y externos del crimen organizado en cada país/subregión, y de las principales políticas y programas para el combate al crimen organizado; y 3) un listado actualizado de fuentes seleccionadas sobre el crimen organizado en Colombia y la región andina.

1. Actualización de los mapeos sobre el crimen organizado en Colombia y la región andina, 2008-2009

1.1 Cultivos de coca y producción potencial de cocaína en la región andina

Tabla 1. Producción potencial de cocaína y área cultivada con coca en Colombia, Bolivia y Perú (número de familias involucradas en el cultivo, 2006-2008)

País	Producción potencial de cocaína (toneladas)						Área cultivada (hectáreas)						Número de familias involucradas en el cultivo	
	Unodc			ONDCP	USDOJ		Unodc			ONDCP	USDOJ			
	2006	2007	2008	2006	2006	2007	2006	2007	2008	2006	2006	2006	2007	2008
Colombia	610	600	430	718	550	535	78.000	99.000	81.000	157.200	157.200	167.000	80.000	59.328*
Bolivia	94	104	13	135	115	120	27.500	28.900	30.500	25.800	25.800	29.500	N/A	N/A
Perú	280	290	302	288	265	210	51.400	53.700	56.100	37.000	42.000	36.000	N/A	N/A
Total	984	994	845	1.141	930	865	156.900	181.600	167.000	220.000	225.000	232.500	N/A	N/A

* Unodc, Colombia-Coca Cultivation Survey, julio de 2009.

Fuentes: Unodc World Drug Report 2009; United States Department of Justice (USDOJ), National Drug Threat Assesment 2009; ONDCP, "Current State of Drug Policy: Successes and Challenges", enero de 2008.

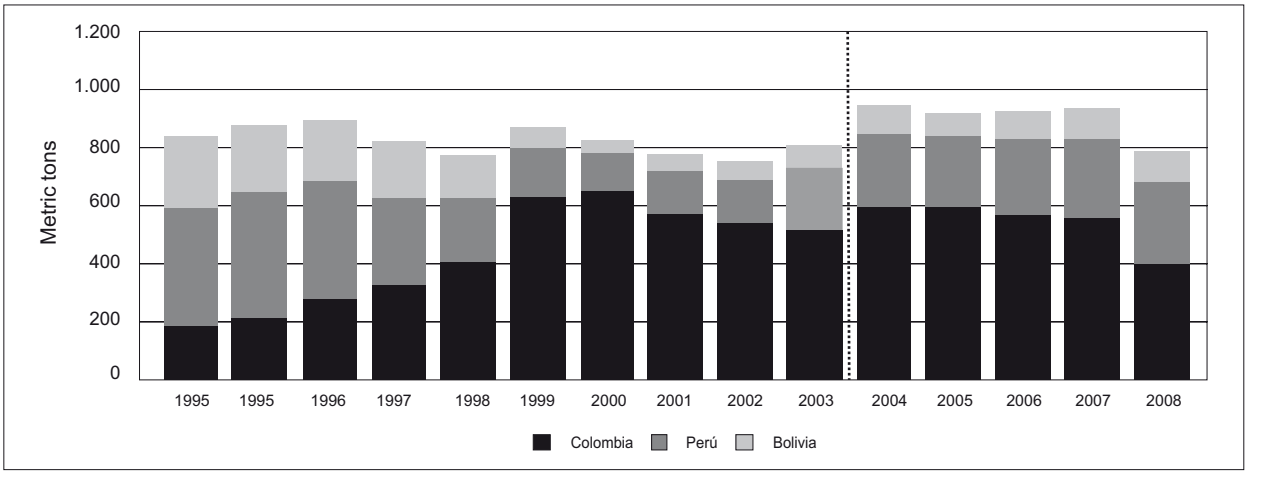
Tabla 2. Plantas de procesamiento de cocaína destruidas, 2006-2008

País	Laboratorios básicos			Laboratorios para pasta de coca y base de cocaína			Laboratorios para base de cocaína			Cristalizaderos			Cristalizaderos		
	Unodc			Unodc			Dpto. de Estado de Estados Unidos			Unodc			Dpto. de Estado de Estados Unidos		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Colombia	N/A	N/A	N/A	2.045	2.095	2.531	1.952	2.875	3.238	202	265	267	205	2401	301
Bolivia	6.268	6.268	7.557	4.070	3.087	4.988*	4.070	3.087	4.988	3	NA	NA	3	6	7
Perú	N/A	N/A	N/A	707	649	1.205	713	627	1.205	11	16	19	11	16	19
Total	6.268	6.268	7.557	6.822	5.831	68.724	6.735	6.589	9.431	216	NA	/NA	219	262	327

* Categorizados por Unodc como laboratorios de pasta de coca y cocaína en Bolivia y pasta de coca y base de cocaína en Colombia.

Fuentes: Unodc monitoreo de cultivos de coca 2009 (Bolivia, Perú, y Colombia); United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. International Narcotics Control Strategy Report. Volume I. Drug and Chemical Control, marzo de 2009.

Gráfico 1. Producción potencial de cocaína (mt) en la región andina, 1994-2008



Fuente: Unodc World Drug Report 2009.

1.1 Trata y tráfico de personas

Tabla 3. País de origen/destino, intensidad, víctimas, intención de trata

País de origen	País (región de destino)	Intensidad de la trata a países destinos	Víctimas (mayoría de casos reportados)	Intención de trata (mayoría de casos reportados)	Comentarios
Bolivia	Argentina Brasil Perú Chile Estados Unido España	Mediano	• Mujeres • Menores	Explotación sexual /Trabajo forzado	
Colombia	Unión Europea Suramérica Centroamérica Estados Unidos Asia	Alto	• Mujeres • Menores	Explotación sexual trabajo forzado	
Ecuador	Colombia Venezuela España Chile Ecuador	Mediano	• Mujeres • Menores	Explotación sexual	
Perú	Perú	Mediano	• Mujeres • Menores	Explotación sexual Trabajo forzado	La mayoría del tráfico de personas en Perú es doméstico
Venezuela	México Caribe Estados Unidos	Alto	• Mujeres • Menores	Explotación sexua Trabajo forzado	Importancia por su carácter de país de tránsito

Fuentes: U. S. State Department, Trafficking in Persons Report, 2009; Unodc, Report on Human Trafficking, 2009.

Nota: Venezuela ha incrementado su importancia como país de tránsito en el tráfico de humanos. Según el Departamento de Estado de Estados Unidos, este país andino es utilizado como un punto de partida de Sudamérica para el tráfico de mujeres y menores hacia México, el Caribe, Norteamérica y Europa con fines de explotación sexual y trabajo forzado. Una ruta utilizada con frecuencia lleva venezolanas/os a Curazao, tanto forzadamente como por medio de ofertas de trabajo falsas. De ahí son después traficados a Holanda y otros países de Europa occidental. A la vez, es importante destacar que no sólo son venezolanas/os lo que salen de Venezuela; también hay colombianas/os y ecuatorianas/os, entre otras nacionalidades, que son traficados por este país a mercados ilegales en el exterior.

1.3 Exportaciones e importaciones de armas pequeñas y municiones de guerra

Tabla 4. Países importadores, países vendedores, volumen total 2000-2005, productos principales

País importador	Importaciones de armas pequeñas y ligeras (SALW), municiones, sus partes Vol. total 2000-2006 (dólares)	Ranking región andina	Vol. total (dólares)		Principales países vendedores 2000-2006 (>70%)	Productos principales 2000-2005 (>70%)
			2005	2006		
Bolivia	9'065.669	5	2'261.821	1'709.790	Estados Unidos España Brasil China	• Municiones • Armas pequeñas • Pistolas • Revólveres
Colombia	119'558.787	1	17'145.912	39'204.023	Estados Unidos Israel Sudáfrica	• Armas de fuego militares • Armas militares • Pistolas • Revólveres • Lanza granadas • Lanza llamas • Otros
Ecuador	16'901.922	3	2'563.758	2'434.345	Estados Unidos Brasil Francia	• Munición para armas pequeñas • Pistolas • Revólveres
Perú	16'655.239	4	2'692.177	4'192.824	España Estados Unidos Italia	• Munición para armas pequeñas • Pistolas • Revólveres
Venezuela	52'632.112	2	3'034.903	19'490.436	Rusia Estados Unidos España Australia Italia	• Munición para armas pequeñas • Pistolas • Revólveres • Armas de fuego militares

Fuente: Comunidad Segura. "El balance de la balanza: exportaciones e importaciones de armas pequeñas y ligeras (APL), sus partes y munición en América Latina y el Caribe 2000-2006". En: En la mira 09/2008.

Nota: en la región andina se observa una tendencia de aumento en los gastos de defensa y seguridad. La tabla 4 muestra que el incremento de las importaciones de armamentos es particularmente marcado en Venezuela, Colombia y Perú. Hay un aumento importante en la compra de armas de Rusia, Irán, Israel y China. Por ejemplo, entre 2005 y 2008 Venezuela gastó más de 4.400 millones de dólares en adquisición de armamento de Rusia, incluidos veinticuatro aviones de combate Sukhoi, cincuenta helicópteros de combate, y 100.000 fusiles de asalto de última generación. A mediados de 2009, el presidente Hugo Chávez anunció que su país estaba negociando la compra de armamento por un valor de 2.200 millones de dólares a Rusia. Este negocio incluirá la adquisición de docenas de tanques de guerra rusos. Sin embargo, Venezuela no es el único país en la región que invierte en la compra de armas: Colombia y Bolivia también tienen contratos pendientes con Rusia, China y Estados Unidos.

2. Ampliación de los mapeos sobre el crimen organizado en Colombia y la región andina

2.1 Descripción y caracterización de los actores internos y externos del crimen organizado en cada país/subregión[2]

2.1.1 Colombia

Los narcotraficantes colombianos han evolucionado considerablemente desde la década de los ochenta. La extinción de los grandes carteles de la droga de Medellín y Cali en los años noventa, principalmente durante los gobiernos de César Gaviria (1990-1994) y Ernesto Samper (1994-1998), se debió en parte al alto perfil de sus líderes y a sus estructuras verticales centralizadas, que los convirtieron en blancos cada vez más fáciles de combatir por las autoridades. Las organizaciones narcotraficantes de la actualidad son mucho más pequeñas y podría haber hasta 150 de ellas.

- *El Cartel del Norte del Valle y sus sucesores*

El cartel del Norte del Valle fue la única estructura lo bastante sólida como para retomar el negocio de los grupos de Medellín y Cali. Asumió el control de la mayor parte del tráfico de droga y expandió sus operaciones a finales del gobierno del presidente Samper y comienzos del de Andrés Pastrana (1998-2002). Compuesto originalmente por clanes familiares, era menos jerárquico y abarcador que sus predecesores, pues dependía más de filiales para el transporte y la venta. Cada vez más debilitado por la presión de las fuerzas de seguridad y por sus fricciones internas, hoy sólo siguen en el negocio unos pocos capos y sus socios, la mayor parte de los cuales han ascendido desde las filas de los viejos carteles grandes y han establecido sus propias redes.

Elementos de las facciones más fuertes de lo que era el cartel del Norte del Valle antes de que su jefe Diego Montoya (*Don Diego*) fuera detenido en septiembre de 2007, y su segundo líder, Wilber Varela (*Jabón*), asesinado el 1 de febrero de 2008 en Mérida (Venezuela), siguen activos en toda la cadena de producción, transporte y distribución de cocaína, y también en el lavado de dinero. Ejercen coerción, intimidación y dominio territorial por medio de Los Rastrojos y Los Machos, sus respectivos grupos de sicarios, en su lucha por el control de rutas y acceso al producto primario. Mientras Los Machos siguen teniendo su base en el departamento del Valle, controlando laboratorios en zonas rurales y el acceso a ciudades y pueblos de la región y a lo largo de la costa Pacífica, Los Rastrojos –liderados actualmente por *Comba*– han buscado llenar el vacío que dejó la desmovilización del grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), expandiendo su influencia en los departamentos del Valle, Cauca, Nariño, Chocó, Putumayo y Norte de Santander. Montoya centralizó el control operacional; Varela tendía a depender más de operadores independientes y grandes socios externos. A ambos les pagaban con frecuencia por "prestar sus nombres" a operaciones de narcotráfico en las que, aparte de eso, no participaban mayormente.

El desmantelamiento de los grandes carteles propició el surgimiento de individuos y grupos especializados en transporte y lavado de dinero. Algunos de los socios de los carteles de Medellín y Cali en los años ochenta y noventa, como *Beto* Rentería y Salomón Camacho, han mantenido un perfil más bajo, uniendo fuerzas con operadores más grandes, como Juan Carlos Abadía (*Chupeta*), arrestado en 2007, y Hermágoras González (*el Gordo*), capturado en Venezuela el 9 de marzo de 2008, para concentrarse en el lavado de grandes sumas de dinero por medio de inversiones legítimas. Otras personas han adquirido reputación como facilitadores de transporte internacional. Fabio Ochoa Vasco (*Carlos Mario*) ha sido vinculado con el transporte de cocaína y el lavado de dinero por el Caribe hacia México; se sospecha que Eduardo Restrepo Victoria (*el Socio*), enlace con el cartel de Tijuana en México, fue un importante socio

de Varela; se cree que Daniel Barrera (*el Loco*) obtiene droga de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), a las que provee de precursores químicos, y que se ha asociado con grandes traficantes para sacar droga desde el aeropuerto internacional de Bogotá.

Actualmente, las autoridades colombianas temen el surgimiento de una nueva generación de narcotraficantes de bajo perfil que subcontratan gran parte de la cadena y son difíciles de detectar. Las redes de narcotraficantes que fungen de empresarios en ciudades grandes y medianas exportan regularmente pequeñas cantidades de cocaína por varios medios, como servicios postales, correos humanos (*mulas*), vuelos comerciales y barcos de carga.

En el extremo inferior de la cadena de producción sigue habiendo intermediarios entre los cultivadores de coca y las redes de narcotráfico en algunas regiones, sobre todo en aquellas con una mayor presencia militar y en donde las Farc no ejercen un control territorial, y en aquellas con una larga tradición de cultivos de coca. Aunque las Farc son compradoras cada vez más importantes de hoja de coca, pasta de coca y base de cocaína, los intermediarios en regiones como la serranía de La Macarena (departamentos de Meta y Caquetá) y a lo largo del río Putumayo (en las fronteras con Ecuador y Perú) siguen comprando el producto primario a los campesinos y transportándolo a granel a los laboratorios de cristalización ubicados en el departamento del Vichada y a lo largo de la costa Pacífica.

- *Los nuevos grupos armados ilegales*

El surgimiento de nuevos grupos armados ilegales en el país después de la desmovilización de los paramilitares de las AUC tiene que ver con el control de los recursos primarios de la droga –cultivos, instalaciones de procesamiento para producir pasta de coca, base de cocaína y cocaína pura, y rutas de narcotráfico regionales– que estos grupos buscan salvaguardar de otras organizaciones ilegales, incluidas las Farc. También tienen vínculos con estructuras nacionales y locales de narcotráfico. Por ejemplo, en la región del bajo Cauca, en el norte de Antioquia, miembros del antiguo bloque Central Bolívar de las AUC se han vuelto a armar y controlan centros de acopio de base de coca en zonas semi rurales; la Organización Nueva Generación (ONG), que mantiene la estructura del bloque Libertadores del Sur de las AUC, ha tratado de penetrar las comunidades cocaleras controladas por las Farc en las montañas de Nariño.

También se han detectado nuevos grupos armados ilegales involucrados en el narcotráfico y otras actividades criminales, como la extorsión y el robo de tierras, a lo largo de corredores estratégicos y en las fronteras con Venezuela, Ecuador y Panamá (algunos de ellos operan cristalizaderos). Entre los más notorios están el grupo de Arnulfo Sánchez González, *Pablo*, en la alta Guajira; el de Darío Usura, *Otoniel* o *Mauricio*, en los departamentos de Córdoba, Cesar, Antioquia, Chocó y Magdalena; el de César A. Torres Lujan en el sur de Bolívar; el de Walter Ochoa Guisao, *el Guerre*, en el Magdalena medio; las Águilas Negras, que operan (al parecer todavía sin un mando unificado) en varios departamentos en la costa Caribe y pacífica, en la frontera con Venezuela y Ecuador, así como en el interior de Colombia; el Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Colombiano (Erpac), liderado por Pedro Oliviero Guerrero, *Cuchillo*, en los departamentos de Guaviare y Vichada: y Los Paisas bajo el mando de Ángel de Jesús Pacheco Chancí, *Sebastián*, en Antioquia, Córdoba, Magdalena y Sucre.

- *Las guerrillas de las Farc y del Ejército de Liberación Nacional (ELN)*

Si bien la participación de las Farc en el negocio de la droga es generalizada, la naturaleza de dicha participación varía según la región. Según las fuerzas de seguridad colombianas, tienen presencia en 428 de los 1.100 municipios del país, incluidos 128 con cultivos ilícitos. El control que ejercen sobre poblaciones y territorios en zonas rurales les ha permitido definir las condiciones

para sembrar, cosechar y procesar coca. Las Farc también son las únicas compradoras de los productos primarios de coca en las áreas que controlan. Algunos de sus frentes han ascendido en la cadena para controlar el contrabando de precursores químicos y la producción de cocaína pura, y han establecido vínculos con organizaciones narcotraficantes internacionales. Las fuerzas de seguridad creen que algunos de los principales carteles mexicanos compran a las Farc hasta 55% de la cocaína que introducen a Estados Unidos, sea directamente o por intermediarios. Para facilitar el envío a los traficantes internacionales, las Farc han ido invirtiendo cada vez más en asegurar las rutas y los medios de transporte, y se sabe que han establecido nexos con redes centroamericanas que sirven de trampolines para desarrollar operaciones más grandes en México, Estados Unidos y Europa.

El Ejército de Liberación Nacional, más pequeño que las Farc, ha negado repetidamente su participación en negocios de droga, pero cada vez es más claro que sus frentes que operan en regiones productoras de coca y corredores estratégicos cerca de la frontera venezolana y al sur de la costa pacífica dependen de ingresos relacionados con el narcotráfico. Frentes militarmente debilitados en regiones como el sur de Bolívar, en donde los insurgentes tienen buenas relaciones con las comunidades, parecen depender más de los "impuestos" que cobran a los cultivos de coca; existe evidencia creciente de que los frentes más fuertes en Nariño, Cesar, Norte de Santander y Arauca están implicados en el procesamiento y el transporte de pasta de coca, base de cocaína y cocaína pura.

- *Los campesinos*

Se sabe que los campesinos que cultivan y cosechan coca se han ido sofisticando, pues los niveles de producción se han mantenido a pesar de que el tamaño promedio de las parcelas se ha reducido en más de la mitad. Los campesinos también han aumentado la producción de base de cocaína, que se vende a un mayor precio. Algunas autoridades colombianas creen que puede haber unas 100.000 familias involucradas; Unodc calculó que había 67.000 en 2006. En la cuenca del Orinoco (Vichada, Arauca, Casanare) y Meta-Guaviare, 85% y 65% de campesinos, respectivamente, producen base de cocaína. Pese a tener más conocimientos especializados, los campesinos siguen recibiendo apenas 2% de las utilidades que reporta el narcotráfico.

2.1.2 Perú

En los últimos años, las organizaciones narcotraficantes de Perú, que tradicionalmente han operado en grupos familiares muy organizados (clanes o "firmas"), han dejado de ser productoras de pasta de coca y base de cocaína para convertirse en productoras y exportadoras de cocaína de alta calidad. Aunque no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo de sus pares mexicanos o colombianos, existe un alto riesgo de expansión. La Dirección Antidrogas (Dirandro) de la Policía Nacional del Perú ha incautado en laboratorios clandestinos moldes para prensar la cocaína en "ladrillos" para la exportación, con logos distintivos de "firmas" para su identificación.

Los clanes peruanos son las principales organizaciones encargadas de la exportación, el transporte y la distribución de cocaína y "paco" (pasta base de cocaína) en los prósperos mercados de droga del Cono Sur. En asocio con traficantes brasileños, "firmas" peruanas en el valle del río Apurímac y Ene (Vrae) despachan cocaína en aviones pequeños cuyo destino es Brasil. Los clanes peruanos cuentan con la ayuda de familiares en el área de cruce a Chile de Tacna-Arica y Santiago, y también utilizan a Bolivia como país de tránsito para ingresar a Chile, Argentina y Brasil.

- *Traficantes colombianos y mexicanos en el Perú*

Sin embargo, las principales operaciones de exportación de cocaína son manejadas por re-

presentantes de las organizaciones mexicanas y colombianas, lo cual ayudaría a explicar el aumento en la producción potencial de cocaína, así como las modalidades innovadoras de exportación. Estas organizaciones están en el Perú porque no existe capacidad local para competir por los mercados y garantizar la calidad y entrega del producto. Aunque se cree que los principales carteles de droga de México dirigen operaciones en el Perú, el vicefiscal general para investigaciones especiales sobre crimen organizado de México, José Luis Santiago Vasconcelos, dijo en octubre de 2007 que el cartel de Sinaloa, que parece tener contactos en el país desde hace algún tiempo, era el único que contaba con la "capacidad logística y financiera" para dirigir operaciones de exportación importantes desde el Perú.

Desde 2002 existe evidencia creciente que indica que colombianos del cartel del Norte del Valle trabajan con el cartel de Sinaloa. Ambos grupos compran cocaína peruana que llevan hasta la costa pacífica mexicana. También hay indicios de que al cartel de Sinaloa, con ayuda colombiana, le interesa la etapa de procesamiento de cocaína. Un laboratorio clandestino destruido en 2007 era operado por químicos colombianos y se cree que pertenecía al cartel. Narcotraficantes colombianos también operan en Tocache (Huallaga) y en Monzón. Tres mexicanos y un colombiano que fueron arrestados en Lima a comienzos de noviembre de 2007 tenían en su posesión no sólo cocaína, sino también precursores químicos utilizados para la producción de anfetaminas.

- *Remanentes de Sendero Luminoso*

Liderados por *Artemio* en el valle del Alto Huallaga y Aguaytía (entre Huánuco y Ucayali) y por *Alipio* en el Vrae, los dos remanentes de la agrupación guerrillera rural Sendero Luminoso han estructurado una fuerza con considerable capacidad militar que provee seguridad a los narcotraficantes. Según informes, a fines de 2004 los hombres de *Alipio* empezaron a cultivar coca y procesar pasta de coca en pozas de maceración cerca de los ríos Mantaro y Ene. En los últimos dos años y medio, los dos grupos han incrementado las operaciones violentas en contra de la policía antinarcóticos y en contra de los funcionarios del gobierno, en lo que parece ser una nueva estrategia de "limpiar" los corredores de tránsito de policías "desafiantes" y otras presencias estatales. Los esfuerzos de erradicación manual forzada por parte de las fuerzas de seguridad se ven seriamente dificultados por las acciones armadas de Sendero. Por ejemplo, en Yanajanca (alto Huallaga) se detectaron campos minados y bombas caseras en las plantaciones de coca.

Entre agosto de 2008 y mayo de 2009, Sendero Luminoso dio muerte a 33 y lesionó a 48 miembros de las fuerzas de seguridad. Civiles también han sido afectados por la violencia desatada por Sendero en los epicentros del narcotráfico en Perú, a saber, las zonas del Vrae y alto Huallaga. Analistas conocedores del asunto estiman que el grupo guerrillero tiene entre 350 y 600 miembros. Sin embargo, la organización sufre de divisiones internas crecientes, que debilitan su cohesión y confinan su actividad a algunas regiones. El grupo que opera en el Vrae bajo el mando de los hermanos Quispe Palomino, que supuestamente formaron parte de la organización desde principios de la década de los ochenta, frecuentemente ha expresado su apoyo a cocaleros y parece tener una capacidad organizativa más desarrollada que su contraparte en el alto Huallaga. Pese a ello, se puede decir que en los últimos dos años, Sendero ha representado una amenaza cada vez más grande para el Estado peruano en lo referente al narcotráfico y la seguridad pública.

El incremento de las acciones armadas y la participación cada vez más profunda en el narcotráfico por parte de Sendero Luminoso, ha hecho que la política contrainsurgente cobrara otra vez más peso en el debate político en Perú. En general, el papel de Sendero en el narcotráfico parece confinarse a la protección de rutas

para narcotraficantes y al cobro de impuestos a cocaleros. El tráfico como tal parece estar todavía en manos de otros grupos pequeños de narcotraficantes y medianos acopiadores peruanos, así como de traficantes mexicanos que están ganando importancia en Perú. También hay indicios de que algunos grupos de Sendero tienen sus propios cultivos de coca y pozos de maceración. Lo cierto es que el enlace entre la organización y los narcotraficantes es clave para la sobrevivencia del grupo armado.

Pese a los rumores de que las Farc están operando en Perú, Crisis Group fue informado de que su presunta actividad a lo largo de la frontera y los operativos en el alto Huallaga, Ucayali y Aguaytía eran probablemente intentos de establecer corredores logísticos que comuniquen a sus tropas en Colombia, mas no participación en nuevas operaciones políticas o de narcotráfico.

2.1.3 Bolivia

En Bolivia no hay grandes organizaciones de narcotraficantes, pues allí la norma son clanes familiares pequeños y compactos, difíciles de infiltrar, que operan sobre todo en La Paz/El Alto y los departamentos de Cochabamba (centro) y Santa Cruz (oriente). Sin embargo, algunas organizaciones extranjeras pequeñas, sobre todo colombianas, peruanas y mexicanas, son activas en el país. Grupos bolivianos trafican cocaína del Perú para transportarla hasta Brasil, que también es el destino de cerca de 70% de la cocaína boliviana. La cocaína procesada en Cochabamba se lleva por la selva hasta pistas aéreas clandestinas en Beni, desde donde aviones livianos la transportan hasta el estado de Rondônia en Brasil, ya sea directamente o por Paraguay.

- *Narcotraficantes extranjeros en Bolivia*

El principal lugar de salida de la cocaína boliviana es el departamento de Santa Cruz, en donde presuntamente viven dos miembros del Primeiro Comando da Capital (PCC) de Brasil. A mediados de 2009, la policía boliviana encontró y destruyó dos cristalizaderos de cocaína grandes en el departamento de Santa Cruz. En los operativos varios colombianos fueron detenidos.

La cantidad de extranjeros arrestados por tratar de llevar cocaína a Europa, sobre todo a España, desde el aeropuerto de Santa Cruz, ha aumentado. Entre el 1 de enero y el 10 de octubre de 2007, la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (Felcn) arrestó a 94 bolivianos que intentaban pasar cocaína por los aeropuertos internacionales del país, así como a un número considerable de europeos.

- *Los mercados de la hoja de coca y el narcotráfico*

Se calcula que 10% de la hoja de coca que llega al mercado legal en La Paz se desvía hacia la producción de droga en otras partes. Según informes, se detectó complicidad entre algunos de los dueños de almacenes en el mercado y narcotraficantes. De acuerdo con funcionarios de la policía en La Paz y Buenos Aires, a Argentina se ha introducido ilegalmente hoja de coca legal para procesarla y convertirla en pasta de coca.

2.1.4 Venezuela

Los narcotraficantes colombianos están utilizando cada vez más el territorio venezolano para introducir su cocaína en Estados Unidos y Europa, en especial los estados de Zulia, Táchira y Apure, en el occidente y suroccidente del país. Algunas fuentes creen que la reubicación del tráfico por Venezuela se debe tanto a peleas entre narcotraficantes como al mejoramiento en la aplicación coercitiva de la ley en Colombia, sobre todo en los departamentos de Norte de Santander, Santander y Cesar. Es posible que las redes del crimen organizado estén utilizando, por lo menos como cubierta protectora, la gran cantidad de población colombiana que vive en Venezuela, de la cual cerca de medio millón tiene residencia legal pero que, según

algunos, asciende a tres o cuatro millones si se cuentan los inmigrantes ilegales.

- *Narcotraficantes colombianos y la creciente violencia criminal en Venezuela*

Si bien las Farc y el ELN tienen presencia a lo largo de la frontera y algunos miembros de las Farc pueden manejar actividades relacionadas con el narcotráfico desde Caracas, las autoridades antinarcóticos venezolanas se han concentrado en combatir a los grandes narcotraficantes colombianos vinculados con el antiguo grupo paramilitar de las AUC, como Vicente Castaño (*el Profe*), Miguel Ángel Mejía (*el Mellizo*) y Salomón Camacho Mora, así como al cartel del Norte del Valle. Hay algunos indicios de que, incluso después de la desmovilización de las AUC, los individuos y grupos que tienen nexos con los paramilitares siguen siendo más perseguidos que los rebeldes.

Aunque no se sabe de capos del narcotráfico locales, la ausencia de controles adecuados para investigar los grandes montos de capital que ingresan a la economía es un caldo de cultivo perfecto para engendrar poderosas organizaciones narcotraficantes. Esto se refleja en la violencia que aqueja a los barrios tuguriales de Caracas, como Petare y Catía, impulsada por guerras territoriales por el control de actividades delictivas y criminales, entre ellas la distribución de droga para el consumo local.

- *Corrupción oficial*

La presunta participación de oficiales de la policía y el ejército en actividades de narcotráfico preocupa mucho. Un indicador plausible del fracaso de las autoridades en su lucha contra el tráfico de drogas, y posiblemente de su participación en este tipo de actividades, es la disminución de las incautaciones de droga en territorio venezolano al tiempo que dichos decomisos aumentan en otros países, incluyendo narcóticos procedentes de Venezuela. Otro indicador podría ser el hecho de que los narcotraficantes colombianos están utilizando documentos de identidad venezolanos obtenidos ilegalmente para operar en el país. Miembros de las Farc, el ELN y traficantes colombianos parecen estar negociando en Táchira el tránsito de drogas con la Guardia Nacional y la policía de los municipios fronterizos. Se ha arrestado a agentes del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) y de la Guardia Nacional cuando intentaban cargar pequeños aviones con cocaína.

Es posible que los narcotraficantes hayan corrompido a oficiales y funcionarios militares del más alto rango. Según se afirma, los oficiales buscan cargos a lo largo de la frontera colombiana para obtener ganancias. Dado que algunos tienen estilos de vida opulentos e incluso extravagantes, no es descartable que haya bastante corrupción. Se cree que un grupo de generales de la Guardia Nacional dirige una operación conocida como el cartel del Sol, que según se afirma controla las operaciones de tránsito a lo largo del eje Arauca, Bolívar y Delta Amacuro. Mauro Marcano, periodista y concejal de Maturín, estado de Monagas, en el nororiente de Venezuela, fue asesinado el 1 de septiembre de 2004 tras haber denunciado repetidamente al cartel del Sol. El 5 de marzo de 2007, el narcotraficante Ceferino García, sospechoso de ser uno de los líderes del mismo, fue arrestado bajo el cargo de ser el autor intelectual del asesinato. Sin embargo, ningún alto oficial de la policía o del ejército en el estado de Monagas ha sido llevado a juicio por cargos relacionados con narcotráfico. Marcano había hablado de connivencia entre García y el general Alexis Maneiro Gómez de la Guardia Nacional (un comandante de inteligencia y jefe del comando regional 7, con base en Puerto La Cruz), el coronel Juan Fabricio Tirry, jefe del destacamento No. 77 en Monagas, y José Manuel del Moral, ex jefe de policía en el estado de Monagas.

2.1.5 Ecuador

Los grandes cargamentos de cocaína provienen sobre todo de la facción del cartel del norte del

Valle dirigida por Diego Montoya, arrestado hace poco. Trabaja mediante alianzas flexibles con grupos más pequeños que incluyen a ecuatorianos, colombianos y peruanos a cargo del transporte, el almacenamiento y la exportación. Las drogas atraviesan por tierra la frontera colombiana (Putumayo) hasta Puerto Francisco de Orellana (provincia de Orellana) y Nueva Loja (provincia de Sucumbíos), a menudo transportada por mujeres y niños. Las Farc parecen estar cobrando un "impuesto" por el paso fronterizo de la cocaína o la pasta de coca, pero también se cree que participan en actividades de narcotráfico en Ecuador, sobre todo el frente 48 en la región fronteriza de Tulcán (Carchi, Ecuador) e Ipiales (Nariño, Colombia), y la columna móvil Teófilo Forero a lo largo de la ruta Mocoa-La Hormiga-San Miguel, en Putumayo. Se afirma que trabajan con grupos delictivos de Sucumbíos que manejan operaciones de contrabando de gasolina. Los principales compradores son los carteles mexicanos de Sinaloa, Juárez y Tijuana.

2.2 Políticas y programas para el combate al narcotráfico y el crimen organizado

2.2.1 Colombia

La política antinarcóticos de Colombia está ligada a la política de seguridad democrática (PSD) del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010), que tiene como objetivo recuperar la seguridad en zonas de conflicto en las que operan grupos armados ilegales que derivan ingresos del narcotráfico. El Plan Colombia, una estrategia conjunta con Estados Unidos, ha tenido como ejes principales la imposición coercitiva de la ley y los aspectos de seguridad en la lucha contra la droga. Inicialmente propuso un presupuesto de 7.500 millones de dólares (4.000 aportados por Estados Unidos), repartidos casi equitativamente entre programas militares y no militares. Sin embargo, dichas proporciones se alteraron prácticamente desde el comienzo, pues los costos de los helicópteros y los aviones de alas fijas utilizados para la fumigación y la erradicación segura le dieron más peso al lado militar.

Aunque los objetivos antinarcóticos, que fueron los que más acogida tuvieron en Estados Unidos, están lejos de haberse cumplido del todo, su papel en la lucha contra los grupos insurgentes Farc y ELN se cuestiona poco. Sin duda, el Plan Colombia fortaleció a las fuerzas de seguridad del gobierno y les permitió, desde 2002, confrontar a unas Farc cada vez más poderosas y lograr éxitos militares importantes, y también proceder con la desmovilización de los principales grupos paramilitares. Sin embargo, el balance no es del todo positivo: el proceso de desmovilización ha sido objeto de críticas, las organizaciones no gubernamentales (ONG), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las organizaciones de derechos humanos interamericanas siguen acusando con argumentos verosímiles a las fuerzas armadas de violación de los derechos humanos, las Farc y el ELN siguen activos y todavía no se han solucionado los problemas estructurales subyacentes, sobre todo en las áreas rurales.

Documentos del gobierno colombiano señalan que de los 10.700 millones de dólares invertidos por Bogotá y Washington entre 1999 y 2005, el 57,5% se destinó a la erradicación de cultivos de coca mediante fumigación aérea y medios manuales, y a la modernización de las fuerzas de seguridad; el 26,6% se destinó al fortalecimiento institucional, incluido el sector judicial. Algunos observadores independientes señalaron que estas cifras podrían subestimar los fondos colombianos que se invierten en la Policía y el Ejército para el desarrollo de actividades antinarcóticos, porque es difícil desagregar los gastos destinados a actividades de contrainsurgencia y a actividades contra la droga. La sola financiación de Estados Unidos fue de 6.300 millones de dólares hasta el año fiscal 2009.

Los esfuerzos por controlar los cultivos ilícitos, principalmente mediante fumigacion aérea, arrojan resultados ambiguos. Durante su aplicación inicial, la fumigación contribuyó a la rápida reducción del área de dichos cultivos,

de 102.000 hectáreas en 2001 a 80.000 en 2004. Sin embargo, pese a una tasa sostenida de fumigación –más de 130.000 hectáreas anuales desde 2002, con un pico de 172.025 hectáreas en 2006–, el área cultivada aumentó a 86.000 hectáreas en 2005 y disminuyó apenas ligeramente a 78.000 en 2006. Según Unodc, más de 70% de los cultivos identificados en 2006 estaban en zonas nuevas. Por otra parte, la reducción de la parcela promedio y el desarrollo de técnicas para proteger los cultivos han significado que sólo 25% de los que han sido fumigados por aire se han erradicado de manera permanente; el resto vuelve a crecer rápidamente. Según Unodc, en 2007 había 99.000 hectáreas de coca y en 2008 bajó a 81.000 hectáreas.

La dudosa efectividad de la fumigación aérea ha fomentado el incremento de la erradicación manual. Desde fines de 2004, el gobierno ha establecido más de 130 grupos de erradicación manual (GEM) de 30 hombres, y entre 2002 y 2006 la técnica se amplió desde 2.762 hectáreas hasta 42.110, y ha sido más efectiva, pues sólo 15% de las parcelas analizadas por Unodc han experimentado resiembras. Algunos funcionarios colombianos dicen que el programa pronto se ampliará aún más, aunque este método se sigue utilizando para complementar, mas no para sustituir, la fumigación aérea, porque es difícil implementarlo en zonas de conflicto.

La prioridad asignada a la aplicación coercitiva de la ley y a la interdicción produjo al comienzo mejores resultados. Las incautaciones de cocaína aumentaron de 95,2 toneladas en 2002 a 168,4 en 2005, y bajaron luego a 130,9 en 2006, en gran parte, según creen los expertos, debido a cambios en las técnicas de tráfico. De modo similar, el incremento exponencial de la capacidad de las fuerzas de seguridad permitió inicialmente a las autoridades ser más efectivas en la interrupción de los movimientos de cocaína. La interdicción aérea incrementó rápidamente la detección de vuelos sospechosos, de 141 en 2002, cuando se reactivó el Plan de interdicción aérea con Estados Unidos, a 462 en 2004. El tráfico marítimo, que según se creía cubría cerca de 78% del comercio de la droga, se pudo controlar mejor gracias a una mayor cooperación con Estados Unidos; aunque los expertos creen que la reducción en el número de barcos sospechosos detectados en 2006 se debió, por lo menos en parte, a la capacidad de los traficantes para adaptarse a las circunstancias, como planear vuelos por territorios no monitoreados a lo largo de la frontera con Venezuela y pasar cargamentos más pequeños por las fronteras con Brasil y Perú.

Si bien las autoridades colombianas han puesto énfasis en sus golpes contra las finanzas de las organizaciones delictivas y los grupos armados ilegales, la capacidad de las redes de narcotráfico para lavar activos parece haberse visto afectada apenas marginalmente. La introducción del sistema de oralidad en los juicios (oral accusatory system) y de una ley que penaliza la financiación del terrorismo le ha dado al Estado nuevas herramientas para combatir el lavado de activos, pero éstas aún no se utilizan plenamente. Desde su creación en 1999, la Unidad de Información y Análisis Financiero (Uiaf), una institución independiente que antes estaba vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ha mejorado la detección de flujos de dinero sospechosos, de cerca de 399,1 millones de dólares en 2002 a 559 millones en 2005. La Unidad de Control de Lavado de Activos de la Fiscalía aumentó gradualmente la extinción de dominio, al pasar de 1.099 activos en 2002 a 4.348 en 2006, y expropió 6.627 activos en ese mismo periodo. Sin embargo, la diversificación de los métodos de lavado de activos y la habilidad para explotar tanto las lagunas jurídicas en las reglamentaciones nacionales como la falta de capacidad de las autoridades para monitorear las operaciones de cambio de divisas han mantenido a los traficantes un paso por delante. El director de la Uiaf, Mario Aranguren, admitió que a través del sector financiero colombiano se blanquean hasta 8.000 millones de dólares anuales de dinero del narcotráfico.

2.2.2 Bolivia

El presidente Evo Morales (2006-2010; 2010-) es muy consciente de la sensibilidad política que reviste la coca en su país. El enfoque de su gobierno de izquierda es "cocaína no, coca sí". Todavía lidera a las seis federaciones de sindicatos de cocaleros en la región del Chapare (departamento de Cochabamba), y los movimientos sociales y sindicatos relacionados con los cultivos son una parte importante de su partido Movimiento Al Socialismo (MAS). A fines de 2006, el gobierno lanzó su Estrategia de lucha contra el narcotráfico y revalorización de la hoja de coca 2007-2010, que tiene un doble objetivo: "a) racionalizar, estabilizar y controlar la producción de hoja de coca en un nivel sostenible mediante la participación social; y b) garantizar los propósitos legítimos de la coca producida".

La erradicación forzada del excedente de coca ha sido reemplazada por la erradicación consensual, cuyas metas están siendo establecidas por los sindicatos de cocaleros. En el Chapare, el control del área de coca ha contado con el apoyo de la exitosa implementación del principio según el cual cada miembro del sindicato puede cultivar un "cato" de tierra. La erradicación de la coca cubrió un total de 6.250 hectáreas en 2007, más de 1.000 más que en 2006, la mayor parte en el Chapare. El gobierno intentó registrar cada hectárea de coca en esta zona para fin de año mediante mecanismos de "control social", que incluyen alentar a los vecinos y miembros de los sindicatos a denunciar violaciones de la regla de un "cato". Tanto la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (Felcn) de la Policía Nacional como el viceministerio de Defensa Social han recibido un número creciente de informes de cocaleros advirtiendo sobre los cultivos en exceso, sobre todo en el Chapare.

El éxito de la erradicación voluntaria y el "control social" parece estar estrechamente ligado al prestigio del presidente Morales entre los campesinos de su bastión político en el Chapare. Por el contrario, los cocaleros de la región de los Yungas (al norte de La Paz) se han mostrado reticentes a erradicar. Sus cultivos han crecido constantemente en los últimos tres años, y el gobierno sólo ha logrado la erradicación voluntaria de 1.250 hectáreas. Desde 2006, la asistencia para desarrollo alternativo de la Unión Europea (UE) se ha desplazado del Chapare a los Yungas. Tiene como objetivo construir mejores carreteras e infraestructura, prestar servicios educativos y sociales así como fomentar la siembra de cultivos alternativos con el fin de mejorar el nivel de vida y desalentar la coca. La UE también incluye el enfoque de "control social" en sus programas en los Yungas, para dar coherencia a la estrategia global del gobierno. Sin embargo, si se quiere reemplazar la coca como principal fuente de ingreso para 50.000 familias, es preciso que haya otros cultivos rentables al alcance de los campesinos.

Aunque los cocaleros del Chapare parecen respetar las medidas del gobierno para frenar los cultivos de coca, en los parques naturales vecinos, Isiboro Secure y Carrasco, los cultivos han aumentado considerablemente; los parques del departamento de Santa Cruz también corren peligro. Esto sugiere que los campesinos sin tierra e incluso agricultores del Chapare podrían estar entrando ilegalmente a los parques para talar el bosque primario y sembrar coca para producir cocaína. El gobierno dice estar comprometido con el uso de las Unidades Móviles de Patrullaje Rural (Umopar) de la Felcn para erradicar estos cultivos, con resultados escasos hasta el momento.

El gobierno ha apoyado iniciativas tendientes a legitimar varios aspectos de la producción de coca: aumentar el límite legal nacional de los cultivos de coca de 12.000 a 20.000 hectáreas; abrir un tercer mercado legal para hojas de coca en Caranavi (al norte de La Paz); una reglamentación comercial de junio de 2006 que permite a los cocaleros vender hoja de coca no procesada en los mercados nacionales sin utilizar a comerciantes minoristas como intermediarios; un artículo (384) en la nueva Constitución, aprobada en enero de 2009, que estipula que la hoja de

coca es parte del patrimonio cultural nacional; y la campaña para retirar la hoja de coca de la lista de sustancias prohibidas de la Convención de las Naciones Unidas sobre drogas.

Como los cultivos de coca actuales se extienden a 30.500 hectáreas, según Unodc, un tope de 20.000 hectáreas significaría una disminución sustancial y, al mismo tiempo, una meta realista. Sin embargo, el gobierno necesita poder imponer el cumplimiento de ese límite y garantizar que las 20.000 hectáreas se utilicen exclusivamente para consumo e industrialización tradicionales. Todavía no se sabe a ciencia cierta cuánta coca se necesita para abastecer la demanda tradicional. El Instituto Nacional de Estadística (INE), con financiación de la Comisión Europea, adelanta un "Estudio integral de la hoja de coca en Bolivia", que incluye ocho estudios sobre aspectos específicos, está siendo realizado, cuya concusión se espera a finales de 2010.

Pese al fuerte liderazgo del presidente Morales y al apoyo popular con que cuenta, el presidente y su partido, el MAS, dependen de los sindicatos de cocaleros y los movimientos sociales para el apoyo callejero. Después de los violentos enfrentamientos entre los cocaleros y los habitantes urbanos en Cochabamba el 11 de enero de 2007, que dejaron un saldo de dos muertos y cientos de heridos, los cocaleros se han movilizado en varias ocasiones para "defender" de la oposición de derecha al gobierno de Morales y a la Asamblea Constituyente, que concluyó su trabajo en diciembre de 2007.

Las fuerzas armadas y la Fiscalía general cooperan, compartiendo recursos y realizando operaciones conjuntas. Sin embargo, la Felcn necesita tecnología de vigilancia electrónica y apoyo logístico, y sobre todo helicópteros propios. Bolivia realiza interdicción de precursores químicos en el marco del acuerdo Precan de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), así como la Operación Seis Fronteras, una iniciativa de la Conferencia Internacional para el Control de Drogas (Idec) que cubre los países andinos más Venezuela y Brasil. Sin embargo, con el fin de impedir el transbordo de cocaína peruana es indispensable controlar mejor las fronteras con Perú y Brasil.

De hecho, a Brasil le preocupa el tráfico desde territorio boliviano. La capacidad de Bolivia para frenar el flujo de droga ha disminuido desde que Estados Unidos redujo su participación directa en sus operaciones antinarcóticos, y desde que la Drug Enforcement Agency (DEA) fue expulsada del país, en 2008. Por consiguiente, a Brasilia y a La Paz les interesa establecer una comisión bilateral y un diálogo de alto nivel para mejorar los mecanismos de respuesta, en especial para cooperación de inteligencia.

2.2.3 Perú

Al igual que en Bolivia, desde hace siglos los pueblos andinos del Perú han cultivado la coca para fines tradicionales como mascar la hoja y preparar té y remedios medicinales. En 1978, la ley general de drogas permitió el cultivo de coca para satisfacer la demanda tradicional (calculada en 9.000 toneladas de hoja de coca anuales) y prohibió cualquier excedente. Así mismo, estableció el registro de cocaleros y el monopolio de la Empresa Nacional de la Coca (Enaco) para la comercialización e industrialización de las hojas. Los cultivos de coca en el Perú, país que antes era el mayor productor del mundo, se redujeron notoriamente entre 1995 y 1999, de 115.300 a 38.700 hectáreas. Sin embargo, en la primera década del siglo XXI los cocaleros han ido reactivando los campos, incrementando los cultivos hasta abarcar 56.100 hectáreas en 2008, según Unodc, y elevando la producción de hoja de coca hasta alcanzar 114.100 toneladas en 2006, de las cuales 92% se desvía a la producción de droga.

Para reducir las áreas cocaleras que exceden la demanda interna anual estimada, el gobierno desarrolla dos tipos de erradicación manual: voluntaria –"gradual y concertada" según las autoridades– y forzada, o "programada". La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida), creada en 2002 para diseñar,

coordinar e implementar políticas de control de drogas, es la entidad encargada de los programas voluntarios, que tienen como complemento programas de desarrollo alternativo. En 2004 se erradicaron en total 2.733 hectáreas según ese esquema, 3.266 en 2005 y 2.551 en 2006. Más de 62.000 familias en 779 comunidades han participado en el programa. La erradicación forzada de cultivos ilícitos, adelantada por la Unidad de Control y Reducción de la Hoja de Coca en el Alto Huallaga (Corah) del Ministerio del Interior, ha aumentado año tras año, de 7.605 hectáreas en 2004 a 8.966 en 2005 y 10.137 en 2006. Más de 5.800 familias en 87 comunidades en Tocache han participado, con la ayuda de Unodc y Usaid.

Los programas de desarrollo alternativo de Devida se implementan en el bajo, medio y alto Huallaga, Aguaytía, Pichis, Pachitea, Apurímac, Tambopata y Pasco-San Gabán, pero no hay programas de erradicación en el valle de los ríos Apurímac y Ene (Vrae) o en las zonas de Monzón. En el Vrae, la policía se concentra en la destrucción de las pozas de maceración de los laboratorios de pasta de coca y cocaína; muchos consideran al valle de Monzón como una tierra de nadie, en donde los cocaleros están decididos a oponerse a la erradicación y a la que las autoridades temen ir.

Con la ayuda de las agencias de desarrollo de Estados Unidos y la UE, el banco de desarrollo alemán (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KFW) y Unodc, los campesinos pueden crear cooperativas para cultivar productos como cacao, café, palmitos y aceite de palma, que se exportan principalmente a Europa, Norteamérica y Asia. Sin embargo, se requieren políticas más efectivas de acceso a mercados, con el fin de aumentar las exportaciones y atraer a más campesinos para que dejen de cultivar la coca para uso ilícito. Esto implica desde la construcción de carreteras para llevar los productos a los puertos, hasta el fortalecimiento de las redes comerciales y la eliminación de cuotas y otras barreras comerciales. Un alto funcionario del gobierno advirtió que muchos campesinos que optaron por el desarrollo alternativo pero no lograron ganarse la vida así, han vuelto a sembrar coca.

Mientras el gobierno del presidente Alejandro Toledo (2001-2006) concentró sus esfuerzos en una erradicación que no logró frenar la expansión de la coca, la Estrategia nacional 2007-2011, del gobierno del presidente Alan García (2006-) pareció en un inicio enfatizar la prevención, la rehabilitación de drogadictos, la interdicción de las redes de narcotráfico y el desarrollo en las áreas afectadas para desincentivar los cultivos. Pese a que se les aseguró que la erradicación forzada no iba a ser un elemento central de esta estrategia, los campesinos dicen que ha aumentado, e incluso los registrados por la Enaco están sujetos a erradicación sin previo aviso.

En abril de 2007, luego de bloqueos de carreteras y protestas violentas organizados por las asociaciones de cocaleros en Tocache (alto Huallaga), Huánuco y Aguaytía (Ucayali), el presidente García le ordenó al ministro del Interior, Luis Alva Castro, "bombardear" las pozas de maceración con aviones de guerra, una táctica muy criticada por considerársela poco realista. La violencia exacerbada de los narcotraficantes contra policías, jueces y fiscales reforzó la línea dura del gobierno. El 19 de noviembre, el presidente del Consejo de Ministros, Jorge del Castillo, propuso al Congreso incrementar el presupuesto de las fuerzas de seguridad y la reactivación de bases militares en el Amazonas para combatir el terrorismo y la insurgencia. El gobierno fue objeto de críticas cuando algunos grupos fuertemente armados, que se sospecha son remanentes del movimiento Sendero Luminoso que todavía operan en la zona del Vrae, mataron a cinco policías e hirieron a varios más. Esos grupos protegen importantes corredores de tráfico hacia la costa y Bolivia.

Como parte de la estrategia para combatir a la insurgencia y el narcotráfico, el gobierno del presidente Alan García ha lanzado una ofensiva contra Sendero Luminoso en el Vrae y en alto Huallaga. El Plan Vrae es un asunto muy importante en el discurso político en Perú, y hay un

debate fuerte sobre la mejor forma de combatir a la guerrilla y el narcotráfico. Hasta ahora parece que además de un esfuerzo militar en la zona, el Estado peruano intentará promover el desarrollo alternativo como una forma de ganar los corazones y las mentes de la población, intentando involucrar a las estructuras de gobierno local en este esfuerzo. Sin embargo, en agosto de 2008 las fuerzas armadas peruanas lanzaron la Operación Excelencia 777 en el Vrae para combatir la amenaza insurgente por la vía militar, que incluye el establecimiento de cinco bases en la región, con más de cien efectivos en la más grande. En alto Huallaga, las fuerzas armadas peruanas tienen una estrategia militar para acabar con el frente de *Artemio* en la región. Esta estrategia ha logrado dificultar los negocios y el movimiento del grupo. A pesar de los esfuerzos del gobierno nacional, la amenaza de Sendero Luminoso para el Estado peruano persiste.

Varias leyes recientes han aumentado las condenas por lavado de activos (2004, 2007) y han mejorado el control sobre los precursores químicos (2005) y la confiscación/recuperación de propiedades (pérdida de dominio). Además, la Dirandro está reforzando su capacidad de investigación en materia de lavado de activos, y trabaja estrechamente con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), la Registraduría Pública y la Superintendencia de Banca y Seguros. Según un alto funcionario de la Dirandro, "queremos ubicar no sólo a los narcotraficantes sino también sus activos y los activos de sus redes". Sin embargo, ningún capo ha comparecido todavía ante la justicia.

2.2.4 Venezuela

Durante muchos años, Venezuela cooperó estrechamente con las autoridades antinarcóticos de Estados Unidos. Sin embargo, poco después de posesionado el presidente Hugo Chávez en 1999, prohibió los vuelos de interdicción con tripulación mixta sobre el territorio venezolano. Estados Unidos dice que Venezuela no se ha comprometido plenamente con el control del narcotráfico desde 2005, cuando se suspendió el convenio bilateral de cooperación en la lucha contra la droga, y que hoy en día es el principal lugar de transbordo de la droga colombiana.

Como los narcotraficantes explotan todas las rutas a los mercados, la cooperación internacional es esencial. La animadversión de Chávez hacia el gobierno de George W. Bush (2001-2005: 2005-2009) impidió dicha cooperación. Venezuela ya no forma parte de la Fuerza de Tarea Conjunta Interagencial Este (Joint Interagency Task Force-East, JIATF), cuyos radares monitorean vuelos y barcos en el Caribe y a lo largo de la costa sudamericana. Las autoridades venezolanas parecen no estar ni siquiera dispuestas a recibir inteligencia en tiempo real. La falta de cooperación entre Estados Unidos y Venezuela preocupa a los funcionarios de la Unión Europea, quienes dicen que también es más difícil detener a los narcotraficantes en el Caribe debido al retiro de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones.

Las autoridades venezolanas insisten en que están logrando un progreso unilateral, pero que requieren reciprocidad en cualquier sociedad. Aseguran que Estados Unidos utiliza la guerra contra las drogas para sus propios fines políticos y que Venezuela se ha convertido en uno de los países que más incautaciones de cocaína ha hecho, pese a carecer de los cuantiosos recursos que Washington aporta a otros. Dicen que hay cooperación con muchos países, pese al alto costo que implica la interdicción. Dicha cooperación, sobre todo con Colombia y los países del Caribe, es vital. Sin embargo, altos funcionarios dicen que las relaciones con Colombia han ido empeorando progresivamente, porque a este país se lo percibe como un lacayo que repite las críticas de Estados Unidos. Sin embargo, estas críticas no sorprenden cuando es posible señalar aumentos sustanciales de vuelos rastreados por radar de Venezuela a La Española. Estados Unidos sostiene que Venezuela no ha actuado con base en información que le ha suministrado sobre dichos vuelos.

Los funcionarios venezolanos insisten en que su país es serio en la lucha contra el narcotráfico, y mencionan las leyes orgánicas de 2005 contra el tráfico ilícito y el consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas y contra el crimen organizado. A comienzos de 2006, la Oficina Nacional Antidrogas (ONA) reemplazó a la Comisión Nacional contra el Uso Ilícito de las Drogas (Conacuid). Se espera que el plan antinarcóticos del gobierno para 2008-2013 haga énfasis en impedir que la droga ingrese a Venezuela, en vez de concentrarse en combatir el tránsito hacia Estados Unidos y Europa. Sin embargo, algunos observadores señalan que las oficinas antinarcóticos de campo carecen a menudo de los recursos adecuados.

El control del narcotráfico se basa en programas tendientes a lograr que las comunidades cooperen activamente con la ONA y la policía; se puede denunciar a los pequeños expendedores de droga en los barrios y otros sitios llamando a una línea telefónica gratuita o en la página web de la ONA. En la primera reunión del Grupo Técnico sobre Delincuencia Organizada Transnacional (de la Organización de los Estados Americanos, OEA), en julio de 2007, se habló sobre programas de protección a testigos, pero no hay indicios de que esto se vaya a incluir en el plan nacional o de que la ONA vaya a reforzar las unidades de inteligencia humana que operan contra las redes de narcotráfico.

Las autoridades venezolanas reconocen la necesidad de fortalecer la seguridad. Para mejorar la vigilancia en los puertos y aeropuertos se comprarán al Reino Unido nuevas unidades de rayos-x; las empresas de transporte aéreo, fluvial y marítimo tendrán la responsabilidad de tomar medidas más estrictas; en todas las regiones se construirán hornos para incinerar las drogas incautadas; y la vigilancia aérea se mejorará con el uso de los recién comprados jets de combate de fabricación rusa para la interdicción de vuelos sospechosos, y con la introducción de un sistema de identificación de amigo o enemigo (Identification Friend or Foe, IFF). Se prestará especial atención al nuevo sistema de vigilancia del espacio aéreo, que exige cuantiosas inversiones adicionales en tecnología, incluida una red de radares de fabricación china para cubrir la costa y la frontera colombiana a partir de 2008 (una fuente informada afirma que probablemente sólo estén operando plenamente después de 2012). La facultad para derribar aeronaves no identificadas requiere de una nueva ley.

Las autoridades son conscientes también de la necesidad de fortalecer los recursos humanos, tanto como de acabar con la corrupción. A fuerzas especiales de la Guardia Nacional y de la armada se les encomendará la vigilancia marítima en el delta del Orinoco y el sur del lago de Maracaibo; la junta directiva del Cuerpo de Investigación Científica, Penal y Criminalística (CICPC) fue reestructurada, y se abrieron oficinas en varios lugares del país. La ONA ampliará su cobertura nacional y reemplazará a los comisionados regionales por oficinas en cada estado y municipio; la Fiscalía General está trabajando estrechamente con este organismo en la investigación de los oficiales corruptos.

La ONA no ha reportado erradicación forzada de cultivos ilícitos marginales (amapola, coca y marihuana) desde 2006. Después de un reconocimiento aéreo sobre los estados de Apure y Amazonas el 29 de noviembre de 2007, descartó las imputaciones de cultivos de coca en la región amazónica. No obstante, el gobierno está considerando la posibilidad de vigilancia satelital regular de la frontera con Colombia y para desalentar los cultivos ilícitos planea poner en marcha programas de desarrollo alternativo en las regiones fronterizas. La ONA también coordina una unidad de inteligencia financiera sobre lavado de activos, en la que la Fiscalía General, el CICPC, el Notariado y la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras (Sudeban) investigan conjuntamente operaciones e inversiones sospechosas. Además, la ONA conserva la custodia de los activos incautados, mientras que el sistema judicial se encarga de los casos de expropiación.

Sin embargo, los críticos argumentan que Venezuela no está preparada para afrontar el lavado de activos relacionados con la droga. Hay pocos fiscales y el país, con su precario marco institucional, se ha convertido en santuario para tales operaciones. Sus indicadores macroeconómicos son poco confiables, sobre todo en lo que respecta al gasto público. Los economistas temen que esta situación se agudice debido a las ganancias producidas por el alto precio del petróleo, la falta de transparencia en las exportaciones y el ingreso de la empresa estatal de petróleos (PDVSA) y la coexistencia de una tasa de cambio fija con un mercado del dólar paralelo sin control.

Para monitorear los precursores químicos, el Ministerio de Industria Ligera y Comercio creó un registro nacional en 2006 de conformidad con la ley contra el tráfico ilícito y el consumo de drogas y sustancias psicotrópicas. Sin embargo, las autoridades de Estados Unidos dicen que no tiene personal capacitado ni recursos para rastrear las irregularidades y hacer las inspecciones de campo necesarias. La ONA está a cargo de las acciones en contra del desvío de químicos, pero no se sabe a ciencia cierta cómo las va a coordinar con los otros países andinos ahora que Venezuela ya no es miembro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Aunque algunos observadores internacionales creen que el gobierno está tomando medidas positivas contra las drogas, el tiempo corre en contra de la ONA y se necesitan de inmediato más acciones, sobre todo en contra de la corrupción generalizada. Pese a las reiteradas declaraciones oficiales en el sentido de que el presidente Chávez le ha asignado prioridad a la lucha contra el narcotráfico, se cree que mientras no haya una coordinación adecuada con las fuerzas de seguridad los traficantes seguirán operando con impunidad. La confusión en torno a posibles reformas en la estructura de la Fuerza Armada Nacional (FAN) y la oposición a reformas drásticas en la policía contribuye a la percepción de caos y renuencia a abordar el asunto. También es probable que el apoyo abierto del presidente Chávez a las Farc, buena parte de cuyas finanzas provienen del narcotráfico, limite la energía que las fuerzas de seguridad dediquen a frenar el tráfico.

2.2.5 Ecuador

Las políticas antinarcóticos no sólo tienen como fin frenar el tránsito de las drogas colombianas y peruanas y el contrabando de precursores químicos desde el país, sino también prevenir los cultivos de coca y la producción de drogas, que todavía se realiza a escala muy pequeña. Así mismo, hay acciones contra el lavado de activos. El organismo que se encarga principalmente de esto es el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Consep). Unodc ayuda con entrenamiento.

Sin embargo, algunas fuentes dijeron que al Consep no se le asignan los recursos requeridos para cumplir su mandato, en especial en lo que respecta a la reducción de la demanda. Aunque mucho más bajas que en Argentina y Chile, las tasas de consumo de cocaína y pasta de coca son más altas que en Bolivia y Perú. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que estableció el gobierno del presidente Rafael Correa (2007-2009; 2009-) en noviembre de 2007 debe trabajar con el Consep en el diseño de programas de prevención del consumo de drogas.

Desde 2001, Ecuador ha introducido varias iniciativas de desarrollo en sus provincias fronterizas del norte –Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Imbabura y Orellana– con el fin de frenar el cultivo de la coca. Estas iniciativas han estado a cargo de la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte (Udenor), adscrita a la Presidencia. Sin embargo, la unidad va a ser absorbida por la secretaría técnica del Plan Ecuador de Correa, lanzado en abril de 2007 con el fin de promover el desarrollo y la seguridad integral en las provincias del norte.

En comparación con los tres principales países productores, los cultivos de coca en Ecuador

son insignificantes. En 2006, el área total de cultivos de coca se calculó en menos de 100 hectáreas, aunque algunas fuentes dicen que ahora podría haber 300. El hecho de que el número de áreas de coca erradicadas entre 2006 y 2007 se haya doblado indica, como mínimo, que los cultivos ilícitos están aumentando. Esmeraldas y Sucumbíos son especialmente vulnerables, pues comparten frontera con los departamentos de Putumayo y Nariño al sur de Colombia, que a pesar de haber emprendido una erradicación forzada masiva en los últimos años, todavía tienen grandes áreas de cultivos de coca.

La policía nacional tiene la responsabilidad de combatir las redes de narcotráfico. La Dirección Nacional Antinarcóticos, creada en 1999, tiene veintidós bases en el país. El Grupo Especial Móvil Antinarcóticos (Gema) se encarga de operaciones como la erradicación. A comienzos de 2007, el Ministerio del Interior estableció la Comisión de Apoyo a la Modernización para ayudar en la reestructuración de la policía, incluida una nueva fuerza comunitaria y una policía judicial, más esfuerzos proactivos contra el crimen organizado y nuevas políticas de seguridad. Sin embargo, algunas fuentes dicen que el ministerio no está dirigiendo los programas antinarcóticos de la policía, y más bien deja que las decisiones se coordinen directamente entre la policía y la embajada de Estados Unidos.

Según el *Libro blanco de la defensa nacional* de 2006, los militares sólo desempeñan una función de apoyo contra las drogas, aunque en los últimos dos años han ido participando cada vez más. Hay doce destacamentos con más de 8.000 soldados en la frontera norte. En 2007, el ejército detectó en esa área y destruyó veinticinco campamentos presuntamente pertenecientes a las Farc de Colombia, algunos con laboratorios para el procesamiento de cocaína. De conformidad con la ley de soberanía energética e hidrocarburífera de abril de 2007, a los militares se les exige también controlar el contrabando de combustibles refinados ("gasolina blanca") a Colombia, en donde se utilizan como precursores químicos para producir cocaína allí y en el Perú.

Los vuelos desde el puesto de operaciones de avanzada (Forward Operating Location, FOL) de Estados Unidos en Manta, que dejó de funcionar a finales de 2009 dado que el gobierno del presidente Correa decidió no renovar el convenio sobre la base con Estados Unidos, detectan rutas de narcotráfico al oriente del Pacífico y en la región andina, incluidas las zonas de cultivo en Perú, Colombia y Bolivia. Se cree que en 2006 el 60% de las incautaciones en el Pacífico occidental resultaron de esos vuelos. Sin embargo, cuando el convenio sobre la base expiró, en noviembre de 2009, el gobierno no lo renovó. En vez de eso, el presupuesto de defensa de 2008 se incrementó con el fin de comprar barcos de patrullaje y aernonaves no tripuladas para combatir a los traficantes.

Como se dijo, en abril de 2007 el gobierno aprobó la ley de soberanía energética e hidrocarburífera, que estipula medidas contra el tráfico de combustibles refinados. Las pérdidas anuales por concepto de esta actividad podrían fluctuar entre 200 y 1.000 millones de dólares. Las familias que viven a lo largo de la frontera y los grupos delictivos son responsables. Las primeras se oponen a la ley mediante huelgas; los segundos libran guerras territoriales por el control de la "gasolina blanca", sobre todo en la población de Shushufindi (provincia de Sucumbíos). Ecuador adoptó el dólar en 2000 como su moneda oficial, con lo cual facilitó indirectamente el lavado de dinero por parte del crimen organizado. Las remesas de los ecuatorianos que viven en el exterior también podrían estar contribuyendo al problema: en 2006 sumaron 2.920 millones de dólares, y entre enero y julio de 2007, 1.440 millones de dólares. La implementación de la ley para reprimir el lavado de activos de 2005 ha afrontado varios problemas debido a cuellos de botella procedimentales y financieros; la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), que tiene la responsabilidad de investigar los fraudes, sólo empezó a funcionar plenamente en 2009.

3. Listado actualizado de fuentes seleccionadas

AFP, "Venezuela to buy Russian arms, tanks: Chávez", 8 de mayo de 2009.

Associated Press (AP), "Cocaine trade revitalizes Peruvian rebels", 10 de mayo de 2009.

BBC, "Peru guerrillas tread a new path", 1 de febrero de 2009 (Ayacucho).

Caracol Radio, "Once bandas criminales dominan el narcotráfico en Colombia", 20 de marzo de 2009 (Bogotá).

Comundidad Segura, "El balance de la balanza: exportaciones e importaciones de armas pequeñas y ligeras (APL), sus partes y munición en América Latina y el Caribe 2000-2006", en: *En la mira*, 09/2008.

Coordinadora Nacional de Radio (CNR), "Cinco menores de Ucayali prestan servicio militar en bases del VRAE", 15 de abril de 2009 (Lima)

El Espectador, "Las 'bandas criminales emergentes'", 3 de marzo de 2009 (Bogotá).

El Tiempo, "Alarma por auge de bandas de ex paramilitares en el país", 18 de agosto de 2009 (Bogotá).

European PressPhoto Agency (EPA), "Policía y columna de Sendero Luminoso se enfrentan tras la incursión a un campamento", 22 de julio de 2009 (Lima).

Indepaz, "Cuadro comparativo de informes sobre nuevos grupos paramilitares 2008", s.d. (Bogotá).

Info Región, "Nuevo jefe del Plan VRAE debe trabajar en función de demandas de autoridades de la zona", 23 de agosto de 2009 (Lima).

International Crisis Group, Las drogas en América Latina I y II, marzo de 2008 (Bogotá/Bruselas).

IPS News, "'All Political Violence Is Not Terrorism'", 4 de agosto de 2008 (Roma).

New York Times, "Cocaine Trade Helps Rebels Reignite War in Peru", 17 de marzo de 2009 (Nueva York).

Seguridad Ciudadana, "Narcotráfico en el Huallaga: de las 'firmas' a las pymes", 30 de mayo de 2008 (Lima).

ONDCP, "Current State of Drug Policy: Successes and Challenges," enero 2008 (Washington DC).

Schultze-Kraft, Markus, "Narcotráfico en América Latina: Un nuevo consenso internacional". *Política Exterior*. 126, noviembre-diciembre de 2008 (Madrid).

Unodc, *Report on Human Trafficking*, febrero de 2009 (Nueva York).

Unodc, *World Drug Report 2009*, junio de 2009 (Nueva York).

Unodc, *Estado plurinacional de Bolivia-Monitoreo de cultivos de coca*, junio de 2009 (Nueva York).

Unodc, *Perú-Monitoreo de cultivos de coca*, junio de 2009. (Nueva York).

Unodc, *Colombia-Coca Cultivation Survey*, julio de 2009 (Nueva York).

U. S. State Department, "Trafficking in Persons Report". junio 2009 (Washington).

U. S. State Department: Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, "International Narcotics Control Strategy Report. Volume I. Drug and Chemical Control", marzo 2009 (Washington).

United States Department of Justice (USDOJ), *National Drug Threat Assesment 2009*. (Washington).

Notas

1 Agradezco el apoyo de investigación que me brindó Anthony Richard Dest en la elaboración de este documento.

2 Las dos secciones siguientes citan de manera extensa a los informes de International Crisis Group, "La droga en América Latina I: Perdiendo la lucha" y "La droga en América Latina II: Optimizar las políticas y reducir los daños", publicados el 14 de marzo de 2008 y elaborados por el autor y su equipo en la oficina de Crisis Group en Bogotá.

Seguridad privada en América Latina y el Caribe: marco de análisis en el contexto de la lucha contra el crimen organizado

William Godnick[1]

Introducción

Este artículo aporta insumos para un proceso analítico de más largo aliento, con el fin de entender, de la manera más amplia posible, la relación entre la industria de seguridad privada y el crimen organizado en América Latina y el Caribe. La relación entre algunas empresas de seguridad privada y el crimen organizado ha sido documentada, de una u otra manera, por expertos e investigadores a lo largo de los últimos quince años en Centroamérica y, más recientemente, en América Latina en su conjunto (Brenes y Casas, 1998; Táger y Mérida, 2002; Espinoza, 2003; Castellanos, 2003; Dammert, 2008; Arias, 2009). Estos estudios suelen tratar cuatro asuntos: 1) mostrar el número de empresas existentes y sus empleados "en armas"; 2) presentar la normativa y las políticas públicas vigentes; 3) hacer propuestas de control y regulación para garantizar que las empresas operen dentro la legalidad; y 4) exponer algunos ejemplos de dichos vínculos. Seguramente, este informe contendrá algunos de los aspectos antes señalados pero, al mismo tiempo, intenta mostrar nuevas agendas en los ámbitos de la investigación, el análisis, el diálogo y la acción.

El asunto de las empresas militares privadas y de seguridad privadas está presente en la agenda internacional actual, en particular en relación con las empresas multinacionales de seguridad que operan en zonas de conflicto armado. El gobierno de Suiza y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) han iniciado un proceso, llamado el Proceso Montreaux, con la finalidad de optimizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados y las empresas de seguridad en observancia de los diversos estándares internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario (Gobierno de Suiza, 2008). Ese marco puede ser importante para América Latina y el Caribe en cuanto a empresas contratadas para proveer seguridad a grandes industrias extractivas y proyectos de infraestructura que ocupan grandes extensiones territoriales (Lazala, 2008). No obstante, en términos de su magnitud, hasta el momento en América Latina y el Caribe el problema principal de las empresas de seguridad y su posible vinculación con el crimen organizado no pasa por las compañías

estilo Blackwater, sino por una gran diversidad de empresas multinacionales y nacionales que proveen servicios mucho más urbano-policiales que militares.

Este artículo se centrará, básicamente, en las empresas de seguridad privada que proporcionan los servicios de vigilancia urbanos mencionados y no en las empresas militares privadas. Sin embargo, el autor está de acuerdo con Antoine Perret (2008) en su afirmación de que "la diferenciación entre compañías militares y compañías de seguridad se puede hacer sólo caso por caso, estudiando las actividades específicas de las diferentes compañías".

En América Latina varias agencias de las Naciones Unidas se han acercado al problema. Entre ellas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) mediante diversos estudios sobre seguridad y violencia (Pnud, 2003) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Onudd) en el contexto de su asistencia a los países de la región contra el crimen (Onudd, 2007). UN-LiREC, en su calidad de brazo regional de la Oficina de Asuntos de Desarme de la Secretaría General de las Naciones Unidas, se acerca al asunto de la seguridad privada por medio de la asistencia a los gobiernos de la región en sus esfuerzos para implementar el Programa de acción de la ONU contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y livianas. Esta cooperación suele enfocarse en el fortalecimiento de las capacidades de los Estados para manejar de manera eficaz los registros, incluyendo las armas de las empresas de seguridad privada. En 2005, el Pnud mediante su participación en el Southeastern Europe Clearinghouse for Small Arms and Light Weapons (Seesac) enfrentó directamente el tema de la seguridad privada en los Balcanes y encontró que entre estas entidades se encontraban con frecuencia algunas empresas vinculadas al crimen organizado y común (Seesac, 2005).

El fenómeno de la seguridad privada está cada vez más vigente no sólo en la agenda internacional, sino también en el ámbito hemisférico por medio de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En la primera Reunión de ministros en materia de seguridad pública en las Américas, llevada a cabo en la capital mexicana en octubre 2008, los compromisos asumidos se refirieron a:

- Profundizar [nuestros] conocimientos sobre los servicios de seguridad privada, así como desarrollar y/o fortalecer, según sea necesario, normas jurídicas que regulen su funcionamiento; y
- Promover la adopción de medidas que impulsen el intercambio de información pertinente por parte de la policía, con el fin de prevenir o investigar la delincuencia transnacional que afecta la seguridad pública, de manera eficiente y confiable, de conformidad con las legislaciones nacionales (OEA, 2008).

Este artículo está organizado en cuatro secciones: la primera busca precisar los conceptos, es decir, a qué nos referimos exactamente cuando hablamos de crimen organizado y empresas de seguridad privada en América Latina. La segunda provee una sistematización de datos disponibles sobre la cantidad de empresas y efectivos en armas que operan en la región. La tercera sección presenta una serie de dilemas estructurales y coyunturales que dificultan la prevención de los vínculos entre algunas empresas de seguridad privada y el crimen organizado en la región. Por último, la cuarta apunta hacia algunas nuevas agendas posibles en los ámbitos de la investigación, el análisis, el diálogo y la acción frente a las empresas de seguridad y el crimen organizado.

Es preciso aclarar que no todas las empresas de seguridad privada trabajan al margen de la ley de sus respectivas jurisdicciones. Seguramente, un estudio objetivo y a profundidad indicaría que una cantidad importante, si no la mayoría, funciona en la legalidad. E incluso todas las que están operando en algún nivel de ilegalidad no están vinculadas necesariamente con el crimen organizado y mucho menos con el crimen organizado transnacional como se de-

fine en la Convención de las Naciones Unidas. Lo que sí está claro es que hay ciertos servicios de seguridad privada, con uso intenso de armamento y equipos sofisticados de inteligencia, que se benefician y se lucran de la inseguridad, y el aumento real o percibido de ella hace que el crimen organizado pueda ser un buen aliado.

1. Conceptos: crimen organizado y seguridad privada

Antes de pensar en los vínculos principales entre las empresas de seguridad privada y el crimen organizado es importante tener algo de claridad sobre estos dos conceptos. A continuación presento dos definiciones del crimen organizado. La primera está establecida en la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada:

> [Por crimen organizado] se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (Naciones Unidas, 2000: artículo 2a).

Una definición más desarrollada es la del académico español Carlos Resa:

> Crimen organizado es la violación planificada de la ley al objeto de adquirir beneficios económicos o poder, cuyos delitos son independientemente o en su conjunto de especial gravedad y se llevan a cabo por más de dos participantes que cooperan en el marco de una división laboral por un periodo de tiempo prolongado o indeterminado utilizando a) estructuras comerciales o paracomerciales, o b) violencia u otros medios de intimidación, o c) influencia en la política, en los medios de comunicación, en la administración pública, en el sistema de justicia y en la economía legítima (Resa, 2003)

En América Latina y el Caribe las agrupaciones de crimen organizado más conocidas son, desde luego, los carteles de la droga en Colombia, México y algunos países caribeños. Hay otras en los ámbitos del lavado de activos, la trata de personas y órganos, y el tráfico de toda clase (armas, autos robados, contrabando, etc.). A veces están vinculadas directamente con el narcotráfico y a veces no. Una pregunta fundamental para este informe es, ¿cuál es el momento en que una empresa de seguridad privada, violando leyes nacionales, se vuelve un actor del crimen organizado y no simplemente comete crímenes menores? Esta pregunta requiere más análisis y no pretendo responderla definitivamente aquí.

Sin embargo, Thomas Naylor (1997) puede ayudarnos a entender mejor dónde están esas líneas muy borrosas. Naylor indica que un aspecto que diferencia el crimen transnacional organizado del crimen común es que el primero se enfoca en ciertos delitos y utiliza prácticas distintas para llevarlos a cabo. El crimen organizado es empresarial y no de predación. En vez de redistribuir rentas existentes, busca crearlas utilizando medios innovadores. El segundo elemento de esta comparación deriva de la naturaleza transfronteriza y multinacional del crimen transnacional; en estos casos las acciones del crimen organizado frecuentemente no resultan en la forma tradicional víctima-victimario presente en el crimen común. La tercera distinción es que la transferencia económica de las relaciones del crimen organizado es por lo general de tipo consensual y no involuntario. Cuarto, el crimen organizado transnacional obliga a una mayor movilización de las fuerzas de orden y a una mayor capacidad del sistema judicial para dictar sentencias y adelantar los procesos. Dichos procesos se vuelven cada vez más complejos y requieren mayores recursos cuando el sistema de justicia debe perseguir a más de una persona, como en el caso de los procesos contra una organización involucrada en la toma y transferencia de bienes adquiridos ilegalmente.

Naylor dice además que hay cuatro características que definen a la organización criminal transnacional: estructura, violencia, ganancia y penetración. Primero, la organización necesita

operar bajo una estructura bien preparada para el desarrollo de la producción y el mercadeo, y requiere reglas, integrantes, territorio y una jerarquía. Segundo, el uso de la violencia es una herramienta que se utiliza para mantener el poder y cuidar los activos. Tercero, el crimen transnacional organizado precisa de altas ganancias para recompensar los grandes riesgos de hacer negocios ilícitos y violentos. Finalmente, Naylor sostiene que para proteger las actividades ilegales la organización requiere obtener la capacidad de penetrar negocios lícitos.

La tabla 1 resume algunas de las características delineadas por Naylor para diferenciar el crimen organizado y el crimen común.

Más adelante volveremos a las características expuestas por Naylor, a fin de evaluar su relevancia para el análisis de los posibles vínculos entre la seguridad privada y el crimen organizado. Ahora es importante definir lo que se entiende por empresas de seguridad privada en el contexto latinoamericano. Más arriba se señaló que este artículo no hará énfasis en las empresas militares privadas en la región; sin embargo, esto no significa descartar su importancia en algunos contextos específicos. En todo caso, el foco aquí serán las empresas de seguridad privada visibles para la mayoría de los ciudadanos de América Latina y el Caribe.

La OEA ya empezó a liderar algunos procesos políticos y técnicos sobre el asunto de la seguridad privada, incluyendo intentos iniciales de definir los elementos y agentes que constituyen el sector (Carballido, 2008):

- Vigilantes (armados y no armados).
- Patrullas.
- Escoltas.
- Transporte de valores y mercancías.
- Servicios de inteligencia.
- Perros amaestrados.
- Monitoreo electrónico.
- Investigaciones.
- Blindaje de edificios.
- Protección de obras y de infraestructura.
- Protección antisecuestro.
- Capacitación en seguridad y autoprotección.
- Comercialización de armamento.

Por supuesto, esta lista podría aumentar, pero nos da una buena idea del universo actual. Finalmente, la gran debilidad de la mayoría de los estudios en la materia, incluyendo el presente, es el enfoque casi total en los vigilantes armados y el poco análisis profundo dedicado a los otros rubros. Puede ser que los vigilantes armados y no armados sean lo más importante, pero los otros aspectos no deben ser ignorados. Hasta el momento, el esfuerzo mayor de los analistas se dirige a contar el número de empresas, el número de efectivos y, a veces, la cantidad de armas que tienen registradas, para compararlas con los números y las capacidades de la fuerza pública.

En su análisis del papel de los actores públicos y privados de seguridad en relación con la violencia urbana, Muggah y Jutersonke (2008)

Tabla 1. Características: crimen común y crimen organizado

	Común	Organizado
Transacción	Quitar bienes y activos	Producir nuevos bienes y servicios
Transferencia	Bilateral e involuntario	Múltiple y consensual
Víctimas	Personas y personas jurídicas	La sociedad
Moralidad	Sin ambigüedad	A veces ambigua
Respuestas estatales	Castigo al criminal y devolución de bienes	Criminalizar la asociación y congelar bienes

Fuente: Naylor, 1997.

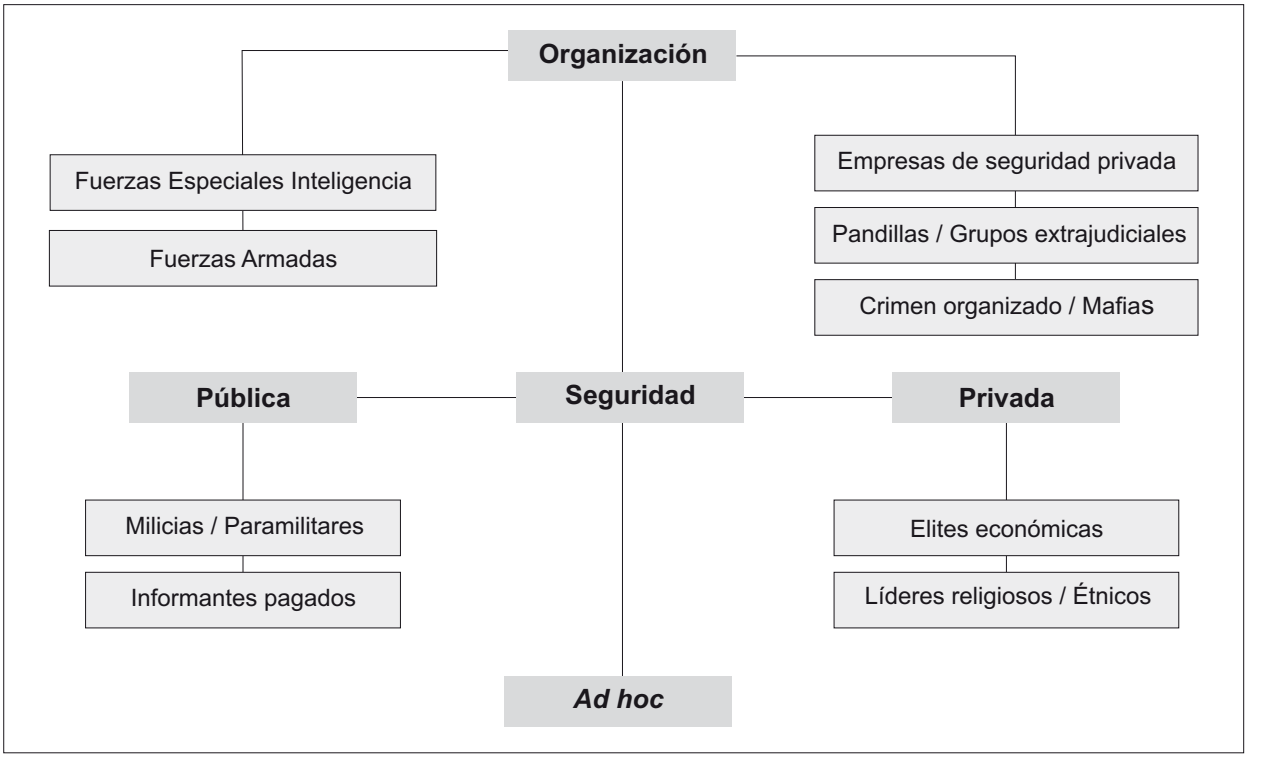
colocan a las empresas de seguridad privada en un marco común junto con las pandillas y el crimen organizado (véase el organigrama). A la vez proponen no pensar en las empresas como entidades ajenas a las fuerzas estatales, ya que muchas veces están constituidas por individuos estrechamente conectados con ellas. Como fuerzas de seguridad, no es claro del todo si todas las empresas de seguridad privada están estructuralmente predispuestas a prestarse para el crimen organizado –como el narcotráfico, por ejemplo– o si factores determinantes externos o más amplios generan una presión demasiado fuerte en cuanto a la participación en esas actividades. Reno (2004) propone que actores privados –tanto pandillas como crimen organizado y empresas de seguridad– generan su propia legitimidad mediante el uso coercitivo de la fuerza o la provisión de sus servicios, usualmente a costa de la efectividad de las fuerzas del estado.

Muggah y Jutersonke también describen la dificultad para determinar el umbral preciso entre actividades de la delincuencia común y el crimen organizado. Mientras es posible precisar sobre ese punto en los tribunales, estas líneas no nos sirven tanto cuando un país o una región está tratando de prevenir de manera integral un fenómeno tan complejo como la seguridad privada y su vinculación con el crimen organizado desde el diseño de políticas públicas.

2. Datos disponibles: las empresas de seguridad privada en América Latina y el Caribe

Dammert y Bailey (2005: 148) informaron sobre la existencia de 1'600.000 guardias de seguridad y vigilancia privada registrados en América Latina, con estimaciones de 2 millones de efectivos adicionales operando al margen de la legali-

Organigrama. Actores de seguridad



Fuente: adaptado de Muggah y Jutersonke, 2008.

dad. Mientras entre 1990 y 2005 la tasa mundial de crecimiento promedio de la industria era de 5%, en América Latina fue de 8%. Otros estudios han calculado una cantidad de guardias registrados o legales más cercana a 2,5 millones (Arias, 2009). Diversos estudios indican que las sociedades latinoamericanas invierten entre 8 y 25% de su producto interno bruto en gastos de seguridad privada (Carrillo Flórez, 2007: 183). En Chile, la economía invirtió 930 millones de dólares en gastos de seguridad privada en 2007, mientras el presupuesto destinado a la policía ese mismo año fue de 630 millones (*El Mercurio*, 2007). Obviamente, la industria de seguridad privada representa una importante fuente de empleo y generación de rentas en la región.

El proceso de análisis de y la preocupación con respecto a las empresas de seguridad privada en Centroamérica surge en gran parte durante los procesos de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Desde finales de los años noventa era bastante claro que en varios países el número de efectivos de las empresas de seguridad iba a superar al de efectivos de la policía. En efecto, reportes de 2008 indican que hay más efectivos en las empresas de seguridad que policías en algunos países de la subregión, si no en todos (véase la tabla 2). Y si dividimos el número de armas de fuego registradas por estas empresas se puede llegar a un cálculo, por supuesto impreciso, de que el porcentaje de guardias armados es de entre 34% en Nicaragua y 85% en El Salvador.

Hay dos asuntos especialmente preocupantes en la evolución de la industria de seguridad privada en Centroamérica. El primero es el alto número de empresas y sus efectivos operando fuera de los parámetros legales establecidos. La Fundación Myrna Mack (2006) de Guatemala reportaba que 60 mil guardias en ese país trabajaban sin autorización. En Honduras, por lo menos hasta hace unos pocos años, una empresa de seguridad no necesitaba autorización para funcionar si su número de efectivos no superaba las 100 personas (Castellanos, 2003; Dammert, 2008).

El segundo asunto es el uso y la falta de control adecuado sobre los cientos de miles de armas de fuego en manos de personas jurídicas (empresas) y personas físicas (efectivos). Solamente en Honduras, en 2003 las empresas reportaron 665 armas de fuego extraviadas y 35 robadas, sin mencionar municiones (Castellanos, 2003). Al mismo tiempo, muchas de las empresas hondureñas tenían fusiles AK-47 en sus inventarios, con munición 7,62 mm, los dos prohibidos en el país y nunca vendidos en el mercado legal. ¿Estos hechos sugieren que las empresas son actores del crimen organizado? En el año 2000, la policía salvadoreña informó que 25% de todas las armas confiscadas por las autoridades pertenecían a agentes de seguridad privada (Cruz y Beltrán, 2000). Esta situación ha llamado la atención sobre qué hacer con estos arsenales paralelos que no pertenecen ni al Estado ni a la población.

El estudio comparativo sobre las empresas de seguridad privada en América del Sur es una actividad más reciente. En contraste con América Central –donde los procesos de paz obligaron a abrir estos asuntos al debate público y desde temprano la cooperación internacional apoyó

Tabla 2. Empresas de seguridad privada (legales) en Centroamérica

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Empresas	21	628	192	200	200	98	107
Efectivos	-	19.558	21.146	150.000	-	19.710	30.000
Armas registradas	267	8.884	18.125	41.000	16.823	6.799	-
Policías	-	11.000	16.899	19.974	12.301	11.633	18.000

Fuente: datos proporcionados por la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, elaborados con base en datos oficiales de 2008.

su investigación académica– el estudio y análisis del fenómeno de la seguridad privada en los países sudamericanos ha sido más disperso. Mientras en algunos países las empresas que prestan estos servicios son muy parecidas a sus pares centroamericanos, en otros, como en los casos de Perú y Bolivia, el sector es igualmente representado por microempresarios no armados que suministran servicios de *serenazgo* o patrullaje de las calles. Estos últimos quizá ni entran en las cifras recopiladas por las investigaciones (véase la tabla 3). Adicionalmente, en Bolivia la misma Policía Nacional tiene un batallón de seguridad física que compite con el sector privado en el mercado de servicios privados de seguridad (Arias, 2009: 34).

Entre los diversos estudios las cifras también varían mucho, y a veces se contradicen. Un aspecto común en Sudamérica es el alto número de empresas y guardias ilegales reportados, con informes de hasta 670.000 guardias ilegales en Brasil, entre 75.000 y 110.000 en Argentina y 200 empresas no registradas en Paraguay (Dammert, 2008; Cafferata y Lenarduzzi, 2008a, 2008b). En Uruguay, por ejemplo, 75% de las empresas de seguridad privada son de capital extranjero, principalmente estadounidense y europeo, y menos de 50% de su personal porta armas de fuego (Cafferata y Lanarduzzi, 2008b).

Las cifras sobre las empresas de seguridad privada en la región en general precisan de un mayor detalle, particularmente en países grandes y relativamente descentralizados como Brasil. Las cifras de la tabla 3 en el nivel nacional deben ser contrastadas con otras fuentes de datos de contextos estatales o provinciales. Por ejemplo, otro estudio sobre Brasil habla de 1,2 millones de guardias legalmente registrados a nivel nacional (Ricardo, 2008). En el estado de Río de Janeiro, las autoridades informan sobre la existencia de 177 empresas de vigilancia, doce empresas de transporte, 374 servicios de autos blindados y diecinueve centros de formación de personal (Da Cruz, 2006: 24). Muchas veces los registros estatales y federales no concuerdan y esas discrepancias se generalizan por una multitud de razones, que incluyen la falta de definiciones comunes sobre el sector y métodos diferentes de recopilar la información, entre otros.

Información comparativa sobre el universo de las empresas de seguridad en México y el Caribe es más escasa. En abril de 2008, un estudio reportó la existencia de 10.000 empresas de seguridad en México (Arias, 2009: 54), de las cuales solamente 2.000 estaban registradas. Otro estudio periodístico señaló que en México había 840.000 efectivos de seguridad privada operando, de los cuales 240.000 lo hacían fuera de la legalidad (Ibid). En la República Dominicana se informa la existencia de 219 empresas con alrededor de 30.000 efectivos, de los cuales 80% portan armas de fuego (Carballido, 2008b).

Hace más de diez años, estudios sobre Jamaica señalaban que había por lo menos 231 empresas de seguridad con 20.000 guardias (Lloyd Griffith, 1997: 118). En algunas comunidades afectadas por la violencia, alrededor de 50% de las residencias compran servicios de seguridad privada, precisamente porque la policía no puede responder efectivamente frente a la delincuencia común y el crimen organiza-

Tabla 3. Empresas de seguridad privada en Sudamérica

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Ecuador	Perú	Colombia	Venezuela
Empresas	274	122	2.538	1.020	849	1.932	3.511	450
Efectivos	75.000	-	570.000	45.020	40.368	50.000	190.000	-
Policías	37.019	34.668	-	35.053	42.610	90.093	119.146	121.507

Fuentes: Carballido, 2008; Pontón et al., 2008; Arias, 2009.

do (Trafalgar Square Council, 2008). En 2001, el 80% de las empresas jamaiquinas encuestadas reportaron la contratación de servicios de seguridad privada como medida de protección, con un impacto mayor en las compañías pequeñas con menores presupuestos y rentas (Banco Mundial y Onudd, 2007: 7-9). Las tendencias en otros países caribeños deben ser similares, en particular en Trinidad y Tobago, donde el crecimiento del sector extractivo junto con incrementos en los niveles de crimen y violencia ha sido terreno fértil para la industria de la seguridad privada (Holder, 2007).

Hay suficiente información disponible para entender que las empresas de seguridad privada ya no pueden ser tratadas como un aspecto tangencial en la seguridad pública en América Latina. No obstante, el proceso de sistematización de esa información para hacer análisis comparativos necesita todavía mayor desarrollo conceptual. Brechas entre las comunidades de expertos del mundo hispanoamericano y anglo-caribeño también presentan desafíos por superar.

3. Dilemas y paradojas de la seguridad privada

Un gran dilema de la industria de la seguridad privada, como para cualquier otro sector empresarial, es la necesidad de seguir creciendo para aumentar su rentabilidad, captar una mayor proporción del mercado existente o crear nuevos mercados. En este caso, para seguir creciendo, las empresas de seguridad requieren una combinación de tres elementos. Primero, que la inseguridad real aumente. Segundo, que la percepción de la inseguridad aumente. Tercero, que las instituciones del Estado se encuentren sin la capacidad, la voluntad política o los recursos para garantizar la seguridad. Estas circunstancias crean más demanda de servicios de seguridad privada, pero también pueden fomentar alianzas perversas entre algunas empresas o sus empleados y elementos de la delincuencia común y el crimen organizado.

De por sí, este escenario presenta una serie de conflictos de intereses que dificultan el control efectivo de las empresas de seguridad y, por ende, la labor de prevenir su vinculación con la delincuencia y el crimen organizado. En por lo menos ocho países latinoamericanos es permitido que los policías trabajan como vigilantes de seguridad privada fuera de sus horas laborales (Dammert, 2008). En algunos de ellos, la misma institución policial anuncia vacantes en forma de bolsas de trabajo. En Uruguay, para ser dueño o funcionario de una empresa de seguridad privada es un requisito haber sido ex militar o policía. En Guatemala, 75% de las empresas pertenecen a ex militares y el 25% restante a ex policías. En algunos países de la región, oficiales en retiro, ministros, jefes de comisiones legislativas y sus familias son accionistas en importantes empresas de seguridad privada. En algunos países hay conciencia sobre este asunto y se han establecido leyes que intentan prohibir la participación de estos sectores en la industria de seguridad privada o en algunos casos, por lo menos, exigir un periodo de dos o tres años antes de poder involucrarse.

Por supuesto, estos posibles conflictos de intereses son preocupantes. Pero a la vez hay que reconocer que los ex militares o ex policías son quienes tienen los conocimientos técnicos para manejar las empresas de seguridad, en particular, cuando se trata de la prestación de servicios armados. Un problema adicional en este sentido es la temprana edad de retiro promovido o exigido en las instituciones públicas de seguridad. Muchas veces las instituciones exigen que sus oficiales se jubilen a los 50 años y si lo hacen antes mucho mejor. Naturalmente, muchos profesionales de seguridad con bastante vida productiva por adelante son atraídos por oportunidades laborales y negocios en este rubro. Esta tendencia no va a desaparecer ni a corto ni a mediano plazo.

Para tratar de entender las empresas que prestan servicios de vigilantes armados y no armados es importante partir desde la perspectiva de la gobernabilidad y la seguridad ciudadana.

Un elemento relevante para la gobernabilidad y la regulación del sector son los controles y contrapesos utilizados en la fiscalización y aprobación de los procesos dentro del mismo. Aquí se presentan varios problemas. Primero, muchas veces los presupuestos designados a estas tareas de regulación son limitados, lo que impide su plena implementación. Segundo, muchas veces son oficiales de alto rango en retiro quienes son los dueños y funcionarios de las empresas y resulta difícil en algunos casos que un oficial o suboficial fiscalice a individuos que en algún momento fueron sus superiores.

La tabla 4 identifica las instituciones responsables del control de las empresas de seguridad, diferenciando entre los países donde la policía ejerce esas funciones y aquellos en donde éstas son ejercidas por otras instituciones de carácter civil.

Las instituciones no policiales señaladas en la tabla 4 pueden ser ministerios de interior, justicia o agencias autónomas como la Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Munición y Explosivos (Dicscamec) de Perú, o la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en Colombia[2]. El hecho de no ser una dependencia policial no significa necesariamente una desvinculación total de las fuerzas del orden. En Perú, la Dicscamec depende del Ministerio de Interior, pero buena parte de su personal es prestado de la Policía Nacional. La Superintendencia de Vigilancia de Colombia es una entidad civil y autónoma, pero adscrita al Ministerio de Defensa Nacional.

Otro aspecto importante por analizar con respecto a la regulación de las empresas de seguridad privada con miras a la prevención de su vinculación con el crimen organizado es el del control de sus armas de fuego. Mientras en algunos países las mismas entidades controlan su personal y sus armas y municiones, en otros siguen dependiendo de las instituciones militares para registrar y autorizar el uso de armas de fuego, como en el caso de Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay y Uruguay (Godnick y Vázquez, 2003; Drefyus et al., 2003). La dispersión de entidades fiscalizadoras o la falta de comunicación interinstitucional entre ellas crean oportunidades para la actividad criminal.

El último asunto de interés con respecto a los dilemas y paradojas de las empresas de seguridad privada y la dificultad de situarlas a ellas y a sus efectivos dentro del estado de derecho, es la capacitación de su personal. La tabla 5 presenta dos aspectos al respecto en algunos países.

Tabla 4. Entidades responsables de la fiscalización de empresas de seguridad privada

Civil (no policial)	Policial
Argentina	Bolivia
Costa Rica	Brasil
Colombia	Chile
Ecuador	El Salvador
México	Guatemala
Panamá	Honduras
Perú	Nicaragua
Uruguay	República Dominicana

Fuente: Dammert, 2008.

Tabla 5. Capacitación de vigilantes de seguridad privada en algunos países

País	Horas de capacitación	Pública o privada
Argentina	100	Ambas
El Salvador	40	Pública
Paraguay	20	Privada
Uruguay	28	Ambas

Fuentes: Dammert, 2008; Carballido, 2008; Cafferta y Lenarduzzi, 2008.

Mientras que para policías y militares hay sistemas relativamente sofisticados y estandarizados de formación de personal, las entidades de seguridad privada en el ámbito regional muestran poca consistencia y uniformidad de contenidos en cuanto al entrenamiento de sus guardias. Desde luego, los contenidos que reciben los funcionarios estatales no tienen que ser exactamente los mismos, pero sí deben contemplar de manera consistente aspectos diversos que van desde derechos humanos hasta ética profesional, y seguramente muchos cursos los tocan. Una lectura rápida de algunas páginas web permite observar que algunas de las empresas transnacionales de seguridad privada más respetadas con operaciones en América Latina no imparten formación estandarizada a su personal, y que cada una sigue sus propios estándares para mantener su reputación como líder en el mercado.

4. Conclusiones y nuevas agendas

Una revisión rápida de los principales periódicos en línea de América Latina y el Caribe seguramente permite encontrar gran cantidad de artículos en los que empresas de seguridad privada o sus empleados están implicados en actividades de delincuencia común o de crimen organizado. Sin embargo, hay poca evidencia que sugiera que las empresas de seguridad y su personal sean más proclives a involucrarse con el crimen organizado que si se los compara con los policías, militares, oficiales de aduanas u otros miembros de la sociedad en general. Queramos o no, todos somos consumidores directos o indirectos de servicios de seguridad privada. ¿Somos consumidores irracionales? Probablemente no.

De todas maneras, la participación incluso de un pequeño número de las empresas de seguridad privada en el crimen organizado, igual que sucedería con las fuerzas estatales de seguridad, puede tener un impacto devastador en la seguridad y la gobernabilidad de una sociedad o una subregión. También es claro que el desvío de armas y municiones de estas entidades es un insumo para diversos actores, incluyendo los relacionados con el crimen organizado.

Si volvemos a algunos elementos del esquema sobre el crimen organizado propuesto por Naylor (1997), podemos hacer algunas observaciones:

- Las empresas de seguridad privada que operan en la ilegalidad pueden ser tanto predadoras como generadoras de nuevos servicios y rentas.
- Igual que el crimen organizado, las empresas pueden ser transnacionales, nacionales y locales.
- Cuando operan en un marco legal, la compra de sus servicios es voluntaria; pero hay algunos ejemplos en la región donde sus servicios no son tan voluntarios. Sin embargo, estos casos no reflejan el comportamiento de la mayoría de las empresas de la industria.
- Mientras el crimen organizado exige mayor labor del Estado para enfrentarlo, el crecimiento de la industria de seguridad privada

en teoría requiere una mayor movilización del Estado para fiscalizarla.

- Los instrumentos de violencia utilizados por las empresas de seguridad privada así como la información de inteligencia a la que éstas pueden acceder pueden ser usados fácilmente para actividades del crimen organizado.
- Se asume que las ganancias de este sector son altas, igual que las del crimen organizado, pero la crisis económica mundial nos dirá hasta qué punto las economías y el sector privado en general pueden seguir invirtiendo en este rubro y manteniendo su rentabilidad.
- Obviamente, hay algunos casos en los que las empresas de seguridad privada sirven de fachada para otros negocios ilícitos.

Entonces, ¿hasta dónde hemos llegado en el esfuerzo analítico con respecto a las empresas de seguridad privada y el crimen organizado? Primero, la investigación crítica y constructiva de la clase de empresas tratadas principalmente en este trabajo está lejos de los esfuerzos encaminados a enfrentar los problemas de derechos humanos y derecho internacional humanitario que plantean las empresas militares de seguridad. Segundo, las propuestas para enfrentar el problema se dirigen principalmente a la aprobación de nuevas leyes y marcos reguladores. Algunas propuestas que hemos formulamos incluyen:

1. Proyectos de investigación de mediano plazo para hacer un censo real del sector de la seguridad privada en Latinoamérica y el Caribe, que no se limiten a contar el número de empresas y de efectivos, y que estandaricen el uso de definiciones comunes desarrolladas en foros como el Observatorio Interamericano de Seguridad Pública, etc.
2. Elaborar un banco de datos sobre empresas de seguridad implicadas en actos criminales, para identificar y diferenciar entre su participación en negocios legales, delincuencia común y actividades claramente atribuibles al crimen organizado. Esto crearía un cuerpo de evidencia más realista y útil.
3. Un análisis regional de los diferentes estándares de formación y preparación de empleados, tanto de los Estados como del gremio y de las empresas individuales.
4. Se deben seguir mejorando y revisando continuamente la legislación y los marcos reguladores, pero también se tienen que abrir espacios de diálogo e intercambio de información entre las empresas con los mejores comportamientos, estándares y prácticas. Esto les brinda la oportunidad de ser parte de la solución y de evitar constructivamente mayores críticas y "estereotipificación"[3].
5. Es necesario que los mismos instrumentos internacionales, regionales y subregionales en materia de control de armas pequeñas y ligeras contemplen de manera diferenciada los arsenales de las empresas de seguridad privada, por lo menos en cuanto a los avances en las prácticas de manejo y su implementación.

Las empresas de seguridad privada ya no pueden ser tratadas como una ocurrencia tardía en el desarrollo de políticas públicas de seguridad regional, nacional, pública y ciudadana. De hecho, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (Ocde, 2007) ya las incluye como una parte integral de la reforma y modernización de las funciones del Estado en materia de seguridad.

UN-LiREC promueve directamente la implementación del "Programa de acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y livianas en todos sus aspectos" y el "Instrumento internacional que permita a los estados identificar y rastrear de forma oportuna y fidedigna las armas pequeñas y ligeras ilícitas". Por supuesto, la mayoría de los problemas globales que la comunidad internacional enfrenta requieren una combinación de soluciones políticas y técnicas. Consideramos esencial en ambos sentidos que el tratamiento integral y eficaz de los inventarios de las empresas de seguridad privada, tanto mediante reformas legales como con esfuerzos

destinados a modernizar las capacidades humanas y tecnológicas para controlar los arsenales estatales y civiles.

Enfrentar el problema de los vínculos de las empresas de seguridad privada con el crimen organizado en América Latina y el Caribe requiere esfuerzos múltiples, incluyendo la diferenciación de sus relaciones con la delincuencia común. Por supuesto, hay espacio para el periodismo de investigación y la denuncia pública contra actores criminales en el ámbito de la seguridad privada. No obstante, igual que otros problemas, como la violencia juvenil de pandillas, en donde sólo participa una minoría de la población juvenil, la mayoría de las empresas de seguridad no están vinculadas con actividades criminales. Mejorar nuestro entendimiento al respecto requiere reconocer que las respuestas futuras exigirán evidencias más sólidas y un diálogo más amplio.

Bibliografía

Arias, Patricia. *Seguridad privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria,* Flacso, Santiago.

Banco Mundial y Onudd (2007). *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean*, Banco Mundial y Onudd, Washington y Viena.

Brenes, Arnoldo y Kevin Casas (1998). *Soldados como empresarios: los negocios de los militares en Centroamérica,* Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José.

Cafferata, Fernando y Julieta Lenarduzzi (2008a). *Seguridad pública y privada en Paraguay*, Organización de los Estados Americanos, Washington.

———. (2008b). *Seguridad pública y privada en Uruguay*, Organización de los Estados Americanos, Washington.

Carballido, Armando (2008a). ”Seguridad pública y privada en América Latina”. Informe presentado al Grupo de trabajo encargado de la preparación de primera Reunión de ministros en materia de seguridad pública. Washington, Organización de los Estados Americanos.

———. (2008b). Seguridad *pública y privada en la República Dominicana*, Organización de los Estados Americanos, Washington.

Carrillo Flórez, Fernando (2007). *Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Castellanos, Julieta (2003). Las *empresas de seguridad privada y las amenazas a la seguridad*, Universidad Autónoma de Honduras, Tegucigalpa.

Cruz, José Miguel y María Beltrán (2000). *Las armas en El Salvador: diagnóstico sobre su situación y su impacto*, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador.

Da Cruz, Fernando (2006). *Análise da política institucional de segurança privada. Um estudo comparado*, Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, Belo Horizonte.

Dammert, Lucía (2008). *Seguridad pública y privada en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, Washington.

Dammert Lucía y John Bailey (2005). “Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. 19 (1).

Dreyfus, Pablo et al. (2003). *Control de armas pequeñas en Mercosur*, Viva Rio e International Alert, Londres y Rio de Janeiro.

El Mercurio. 2007. “Gasto en seguridad”. Santiago, 14 de septiembre.

Espinoza, Ana Yancy (ed.) (2000). *Seguridad privada en Centroamérica*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José.

Fundación Myrna Mack (2006). *Análisis de la iniciativa 2846, ley de servicios de seguridad privada*, Fundación Myrna Mack, Ciudad de Guatemala.

Gobierno de Suiza (2008). *Montreaux Document on Pertinent Legal Obligations and Good Practices For States Related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict*, Gobierno de Suiza y Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra.

Godnick, William y Helena Vázquez (2003). *Control de armas pequeñas en América Central*, International Alert, Londres.

Holder, Yvette (2007). “Guns and Crime: A Case Study of Trinidad and Tobago”. En Banco Mundial y Onudd, *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean*, Banco Mundial y Onudd, Washington y Viena.

Lazala, Mauricio (2008). *Private Military and Security Companies and Their Impacts on Human Rights in Contexts Other Than War*, Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, Londres.

Lloyd Griffith, Ivelaw (1997). *Drugs and Security in the Caribbean*, University of Pennsylvania Press, University Park.

Muggah, Robert y Oliver Jutersonke (2008). *Considering the contribution of public and private security providers to endemic urban violence*, Small Arms Survey, Geneva.

Naciones Unidas (2000). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*, Naciones Unidas, Viena.

Naylor, Thomas (1997). "Mafia, Myths and Markets: On Theory and Practice of Enterprise Crime". *Transnational Organized Crime*. 3 (3).

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-Onudd (2007). *Crimen y desarrollo en América Central*, Onudd, Ciudad de México.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *OECD DAC Handbook on Security System Reform*, OCDE, París.

Organización de los Estados Americanos (2008). *Compromiso por la seguridad en las Américas*. Primera Reunión de ministros en Materia de Seguridad Pública en las Américas. México, D.F. OEA/Ser.K/XLIX. MISPA/doc. 7/08 rev. 4. 29 de octubre.

Perret, Antoine (2008). *El uso de contratistas en Colombia: ¿una política equivocada?* Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Pontón, Daniel, Pamela Villacrés y Pahola Guevara (2008). *La seguridad pública y privada en Venezuela y Bolivia*, Organización de los Estados Americanos, Washington.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) (2003). *Armas de fuego y violencia*, Pnud, San Salvador.

Reno, William (2004). "Order and Commerce in Turbulent Areas: 19th Century Lessons, 21st Century Practice". *Third World Quarterly.* 25 (4).

Resa, Carlos (2003). *Crimen organizado transnacional: definición, causas y consecuencias*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

Ricardo, Carolina (2008). "Mecanismos de control sobre la seguridad privada de Brasil". *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales.* 50.

Southeastern Europe Clearinghouse for Small Arms and Light Weapons – SEESAC. 2005. *SALW and Private Security Companies in South Eastern Europe: effect or cause of insecurity?*, SEESAC, Belgrade.

Trafalgar Square Council (2008). *Crime, Fear and the Jamaican Private Security Firm*. TFC, Kingston.

Tager, Ana Glenda y Mario Mérida (2002). "The Privatisation of Security in Guatemala". En Damian Lily y Michal von Tangen Page (eds), *Security Sector Reform: The Challenges and Opportunities of the Privatisation of Security*, International Alert, Londres.

Notas

1 Las opiniones expresadas en este informe son las del autor en su papel de especialista en materias de seguridad pública. No reflejan necesariamente las opiniones oficiales del Centro Regional para la Paz, el Desarme y el Desarrollo de América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (UN-LiREC) ni sus programas, proyectos o representantes. El autor agradece a Melanie Regimbal, directora adjunta de UN-LiREC, y a Karina Hinojosa, asesora legal de UN-LiREC, por sus comentarios sobre este borrador.

2 Véase http://www.dicscamec.gob.pe/ y http://www.supervigilancia.gov.co/

3 Esta ha sido una propuesta de la Comisión de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos en el pasado respecto a las empresas militares privadas.

Mapeamento sobre a institucionalidade[1] policial na América Latina e no Caribe

Haydée Caruso / Rachel Maître

1. Notas metodológicas

Este mapeamento foi produzido, principalmente, a partir de dados secundários disponíveis em informes sobre o setor de segurança pública na América Latina e Caribe. Contou, ainda, com pesquisas e notas produzidas no âmbito da Rede latino-americana de Policiais e Sociedade Civil, além de dados disponíveis nos sites das instituições policiais analisadas. Durante a produção do mapeamento, algumas dificuldades foram encontradas: os dados, muitas vezes, estão desatualizados; falta de categorias comuns que sejam passíveis de comparação; modelos policiais muito diferentes entre si; conceitos distintos empregados pelas instituições policiais para explicar situações ou fenômenos semelhantes. A leitura deste documento deve levar em conta as observações acima apresentadas, já que não se pretendeu aqui, elaborar grandes comparações mas descrever e apresentar este cenário com vistas a contribuir para o debate qualificado sobre o tema, bem como estimular a produção de próximos mapeamentos que possam contar, no futuro, com uma metodologia comum para a análise das instituições, a partir da definição de bases mínimas de comparação.

2. As Polícias na América Latina e Caribe: notas introdutórias sobre o "estado da arte" do desenvolvimento institucional do setor

Os estudos sobre as instituições policiais passaram a ganhar relevância acadêmica e técnica nos últimos anos na América Latina. Isto significa dizer que na última década, precisamente, a agenda de pesquisa sobre segurança pública e as organizações policiais passaram a fazer parte do rol de possibilidades de investigação, tanto dos programas de pós-graduações, como das agências de fomento internacionais e, até mesmo no interior das próprias polícias, através de suas escolas de formação e aperfeiçoamento profissional.

No início, os estudos sobre violência e corrupção policial eram destaque em nossos países, hoje, os mesmos temas continuam na ordem do dia, porém, 'novas' temáticas surgiram, buscando dar conta da complexidade que envolve pensar o papel da polícia nas sociedades democráticas.

Se por um lado é perfeitamente plausível que as instituições de pesquisa estivessem voltadas para a compreensão sobre o efeito nefasto da

atuação das polícias em contextos de ditaduras cívico-militares e de estados de exceção –vividos por grande parte dos países latino-americanos– por outro, é surpreendente que, diante da abertura política e da redemocratização, a partir dos anos oitenta, poucos estudos tenham sido desenvolvidos, no intuito de investir no entendimento sobre a *natureza da ação policial*, assim como na relação entre políticas de segurança pública e políticas sociais[2], tradicionalmente concebidas e executadas em campos de oposição.

A relevância do tema se justifica tendo em vista que a Polícia é a principal instituição de controle social do Estado e, ao longo dos anos, tem sofrido imensas transformações, desde o que se pretende com sua missão, mandato, formas de intervenção, estrutura organizacional, e, sobretudo, estratégias de atuação e diálogo com a sociedade.

Várias experiências relacionadas à "reforma policial" estão em curso na América Latina, compreender o que se entende com *reforma* ou que se quer com estes processos de mudança institucional é parte do desafio, tendo em vista que nem sempre as experiências e os conceitos que nelas estão subjacentes implicam em definições semelhantes. Isto quer dizer que falar em reforma policial no contexto atual virou, em muitos casos, slogan político-partidário, vazio de reflexão e, sobretudo, de propostas concretas.

> Os governos de turno prometem soluções milagrosas em circunstâncias que exigem respostas de longo alcance, e exercem pressão sobre as forças de segurança para produzir resultados no curto prazo, sem querer assumir o custo político e econômico que implica a implementação das reformas estruturais necessárias para modernizar as organizações policiais da região (Florência Fontan Balestra: idealizadora da Rede latino-americana de Policiais e Sociedade Civil).

Além disto, no âmbito das instituições policiais, o emprego da categoria "reforma policial" pode implicar em mudanças meramente periféricas, propostas de "fora para dentro" sem dialogar com os anseios e as demandas dos policiais. Em contrapartida, vários processos definidos pelas próprias polícias como mudanças institucionais estruturais, são muitas vezes desenvolvidos sem qualquer estratégia de diálogo com o meio externo. São processos de "dentro para fora" que se sustentam numa visão de mundo de que a prática acumulada é soberana e se sobrepõe a qualquer esforço analítico e conceitual, logo é um saber prático que não se questiona e que se entende como auto-suficiente, não dependendo, assim, da contribuição externa para dar viabilidade às suas reformas.

Tanto os processos exógenos quanto endógenos, exclusivamente, possuem problemas de partida, visto que buscam soluções que *não* são pensadas, produzidas e implementadas numa perspectiva de co-participação e co-responsabilização. Neste caso, é necessário propor uma via de mão dupla que compatibilize os anseios da sociedade, as necessidades internas das instituições e uma visão de Estado democrático que sustente as garantias individuais e coletivas. Logo, o investimento em desenvolvimento institucional das polícias ou sua "reforma", se assim, o quisermos definir, implica necessariamente em repensar a tríade: Polícia, Estado e Sociedade.

Os pesquisadores Skolnick e Bayley, ao analisarem os processos de desenvolvimento institucional das polícias, nos EUA afirmam que:

> A mudança não se processa de forma instantânea. Ela é incremental, porquanto implica em alteração da cultura vigente, seja dos integrantes das organizações de preservação da ordem pública, seja do cidadão usuário do serviço estatal e co-produtor da almejada ordem pública. A busca por uma maneira contemporânea de promover a segurança pública envolveu autoridades, pesquisadores, dirigentes policiais e a própria sociedade na reformulação do modelo tradicionalmente praticado (Skolnick e Bayley, 2006).

No caso norte-americano, por exemplo, este processo gradual de mudanças das instituições policiais só foi possível graças ao entendimento político de que promover a segurança pública deve ser prioridade do Estado, das polícias e da sociedade em geral, a partir disto, entendeu-se ser necessário o investimento público em pesquisas aplicadas que trouxessem relevantes contribuições para as organizações policiais, seus

gestores, formuladores de políticas públicas e comunidade acadêmica, através de referencial teórico e metodológico que sustentasse inúmeras das ações[3] que passaram a ser implementadas.

Todavia, no caso latino-americano somente em meados dos anos noventa estudos comparativos começaram a ser produzidos e difundidos. É justamente a partir dos estudos produzidos na região nos últimos anos[4] que se tornou viável sistematizar e analisar alguns destes dados. Cabe destacar que, tradicionalmente, neste campo há uma carência de fontes qualificadas e confiáveis que nos permitam analisá-las numa perspectiva comparada. Por um lado, em razão da ausência periódica de divulgação dos dados, por outro, pela falta de padronização das informações disponíveis[5].

Este documento reflete, pelas razões aqui expostas, a dificuldade em se trabalhar com dados secundários, bem como, demonstra que ainda há pouca literatura consolidada sobre o assunto. Por esta razão, o mapeamento indica, apenas, alguns dos temas cruciais relacionados à institucionalidade das polícias que podem fazer parte de uma agenda propositiva a ser discutida nos espaços de diálogos hoje existentes em nosso continente.

O olhar e a leitura comparativa privilegiaram aspectos relacionados aos fundamentos legais; aos tipos, funções e níveis de responsabilidades, às estruturas organizativas, aos principais problemas enfrentados pelas polícias e aos modelos de reforma que passaram a ser empregados.

Vale salientar que o exercício comparativo, neste caso, se constitui em árdua tarefa tendo em vista que muitas informações sobre as organizações não são passíveis de comparação por não agruparem dados que possam ser reunidos em torno de categorias comuns. Em geral, os sistemas classificatórios são distintos entre si. Diante desta constatação optamos por enfrentar a questão a partir de duas estratégias metodológicas: 1) utilizar informes comparativos previamente desenvolvidos[6]; e 2) levantar informações diretas a partir de interlocutores privilegiados nas corporações policiais identificadas como prioritárias para este mapeamento e que integram a Rede latino-americana de Policiais e Sociedade Civil[7].

Neste caso, a opção por um olhar comparativo pressupõe explicitar as possíveis semelhanças entre os distintos modelos e seus problemas do que, necessariamente, buscar diferenças que se revelam tão exclusivas que não contribuem para a construção de uma agenda comum de desafios a serem enfrentados.

Como sinalizado acima, o ponto de partida foi o trabalho e a articulação desenvolvidos no âmbito da Rede latino-americana de Policiais e Sociedade Civil que reúne integrantes da sociedade civil e das instituições policiais de dez países da América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Perú e Venezuela) que representam 31 corporações policiais e doze organizações da sociedade civil. A Rede pretende construir um espaço latino-americano de troca qualificada entre policiais e sociedade civil –com a missão de criar, difundir e fazer adotar propostas inovadoras para instituições policiais mais eficientes e adaptadas ao regime democrático–.

> O espaço da rede pode ser compreendido através de sua dimensão interativa, sem o estabelecimento de hierarquias, de modo a valorizar os diversos saberes e práticas, num processo contínuo de construção e entendimento da realidade em uma dinâmica de participação permanente (Muniz, 2007)[8] .

Mais especificamente, os objetivos da Rede podem ser assim definidos[9]:

1. Construir canais de diálogo e cooperação entre os membros das forças policiais e os membros da sociedade civil e os pesquisadores da área.
2. Legitimar a existência de movimentos de reforma dentro das instituições de segurança pública.
3. Capacitar e *empoderar* oficiais de polícia que poderão estar em posições-chave de comando daqui a alguns anos e aperfeiçoar a sua participação em discussões sobre reforma da polícia.

4. Desenvolver os mecanismos necessários para que tais atores possam exercer influência nas agendas nacionais e regionais de segurança pública.

A estratégia deste trabalho em rede pretendeu juntar ativistas, acadêmicos e policiais, a fim de constituir uma plataforma de intercâmbios e fluxos de idéias e propostas, um espaço *interdisciplinar* e *interinstitucional*, que valoriza os indivíduos e dá oportunidade aos seus membros de trocar e debater, sendo livres das amarras corporativistas. Mediante a promoção de atividades de intercâmbio de conhecimento e experiências, através de cursos, fóruns, chats, visitas técnicas de estudo, conferências, publicações, etc., a Rede tem contribuído para pensar novas políticas e estratégias no campo da segurança pública, principalmente com vistas à difusão e aplicação desses novos conhecimentos, modelos e técnicas.

2.1 Países observados para este estudo

A partir dos países que hoje integram a Rede, incluímos Haiti e Jamaica como representantes da Região do Caribe para compor o quadro de dez países que serão observados neste mapeamento (ver o quadro 1).

Dentre os países que apresentam mais de uma polícia em sua estrutura política, foi necessário identificar a instituição que seria foco da análise. Por esta razão, elegemos a instituição policial que possui atribuição constitucional de atuar –prioritariamente– na prevenção e repressão qualificada, em razão de seu contato maior com a população. Quando este critério não pôde ser empregado, optamos pela instituição que disponibiliza o maior número de informações. Buscamos trabalhar com as polícias provinciais e/ou estaduais de cidades de grande porte, como é o caso da Província de Buenos Aires e o Estado do Rio de Janeiro. O quadro 2 que apresenta as Instituições Policiais consideradas em cada país, ficou assim definido.

No tocante aos *modelos de polícia na América Latina* é possível defini-los, inicialmente, a partir de duas estruturas geopolíticas de Estado. A primeira se caracteriza pelo *Estado unitário* em que a instituição policial está atrelada a estrutura nacional de governo. Em geral, os países com este modelo estatal apresentam uma *única polícia de ciclo completo* que concentra todas as atividades de natureza policial, a saber: polícia preventiva, investigativa e repressiva. Há contextos, em que existem duas polícias nacionais de ciclo incompleto em um Estado Unitário: uma de natureza preventiva e outra investigativa, como no caso do Chile[10].

Em outros países de *estrutura federativa*, como o Brasil, a Argentina, o México ou a Venezuela há distintos modelos de polícia nos diferentes níveis de administração: *federal, estados*/

Quadro 1. Países observados

Região	País
Cone Sul	Argentina
	Brasil
	Chile
Países Andinos	Colômbia
	Perú
	Venezuela
América Central	El Salvador
América do Norte	México
Caribe	Haití
	Jamaica

Quadro 2. Instituições Policiais consideradas para o estudo

Região	País	Instituição policial considerada
Cone Sul	Argentina	Policía de la Provincia de Buenos Aires
	Brasil	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
	Chile	Carabineros de Chile
Países andinos	Colômbia	Policía Nacional de Colombia
	Perú	Policía Nacional de Perú
	Venezuela	Policía Nacional Bolivariana*
América Central	El Salvador	Policía Nacional Civil
América do Norte	México	Policía Federal*
Caribe	Haití	Police Nationale d'Haiti
	Jamaica	Jamaica Constabulary Force

* Instituições recém-criadas.

províncias e municípios. No caso brasileiro, por exemplo, a segurança pública é atribuição prioritária dos Estados que possuem polícias de ciclo incompleto, uma de natureza ostensiva preventiva, denominada Polícia Militar e outra de natureza judiciária e investigativa, denominada Polícia Civil[11]. É importante salientar que a Polícia Militar não é a Polícia das Forças Armadas. Trata-se de uma polícia de natureza civil, mas que em sua estrutura doutrinária e organizativa segue o modelo militar de organização de força.

Com o intuito de dar maior clareza aos modelos de polícia, dos países presentes neste mapeamento, optamos por organizar um quadro comparativo que apresenta a *estrutura política* associada aos *tipos de organizações policiais* existentes em cada *país* (ver o quadro 3).

Este painel traz como importante elemento de análise o fato de que nos últimos cinco anos a América Latina tem vivenciado processos de constituição de novos corpos policiais. Na Argentina foi criada a Polícia de Segurança Aeroportuári (PSA), no ano de 2005. Constituiu-se em mais um corpo policial em âmbito federal com condução civil. A PSA absorve e substitui a Polícia Aeronáutica Nacional, transferindo-a da esfera do Ministério da Defesa para o Ministério do Interior, passando a fazer parte do Sistema Nacional de Segurança do Interior[12].

No caso Venezuelano, o processo se deu a partir da instauração, em 2006, da Comissão Nacional para a Reforma Policial (Conarepol) que foi responsável por realizar consulta junto à população e aos efetivos policiais de municípios, estados e federação a fim de construir amplo processo de reforma das instituições policiais do país. A partir deste investimento, foram definidas as bases conceituais, legais e organizacionais para formação da nova polícia, denominada *Polícia Nacional Bolivariana* que se estabelece a partir de sua Lei Orgânica do Serviço de Polícia e Corpo Policial, contemplada no artigo 332 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela[13].

Em 2009 ocorreu no México um movimento semelhante quando o país estabeleceu uma *única Polícia Federal* que fundiu (processo ainda em curso) dois corpos policiais existentes: a Polícia Federal Preventiva e a Agência Federal de Investigações. Em razão da pluralidade de instituições policiais no modelo federativo mexicano, as autoridades locais, os pesquisadores e os próprios policiais concordam com o fato de que o enfrentamento às questões de violência e criminalidade perpassa por uma articulação entre os órgãos responsáveis pela Segurança Pública e, que isto implica em repensar as atribuições das diferentes polícias; compreender possíveis sobreposições de função e, sobretudo, imprimir maior articulação e integração neste campo.

Quadro 3. Organizações policiais na região

Região	País	Estrutura política	**Organizações policiais**
Cone Sul	Argentina	Estado federal	27 organizações: Policía Federal Argentina Gendarmería Nacional Policía de Seguridad Aeroportuaria* Prefectura Naval Argentina 24 policías provinciales *A Polícia de Seguridad Aeroportuária foi criada em 2005, através do Decreto 145/2005. A antiga polícia nacional aeronáutica foi absorvida orgânica e funcionalmente pela nova polícia que saiu do âmbito do Ministério da Defesa para o Ministério do Interior da Argentina.
	Brasil	Estado federal	56 organizações*: Departamento de Polícia Federal Departamento de Polícia Rodoviária Federal 26 Polícias Militares Estaduais 26 Polícias Civis Estaduais 1 Polícia Militar do Distrito Federal 1 Polícia Civil do Distrito Federal *Estes dados excluem as Guardas Municipais, definidas constitucionalmente como responsáveis pela proteção dos bens e serviços públicos e que, hoje, absorvem cada vez mais demandas relacionadas à prevenção da violência em nível local. Todavia, as Guardas continuam sem "poder de polícia" definido em lei. Por esta razão não podem ser definidas como "polícias municipais". Existe, também, no ordenamento brasileiro a figura da FORÇA NACIONAL de Segurança Pública, criada em 2004 para atender demandas emergenciais dos Estados Brasileiros numa estratégia de colaboração federativa. A Força Nacional é coordenada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e é formada por policiais e bombeiros militares estaduais que são cedidos por tempo determinado. A organização não possui mandato policial próprio, estando submetida ao comando policial do local em que for acionada a intervir.
	Chile	Estado Unitário	2 organizações: Carabineros de Chile Policía de Investigaciones
Países andinos	Colômbia	Estado Unitário	Policía Nacional de Colombia
	Perú	Estado Unitário	Policía Nacional de Perú
	Venezuela	Estado Federal	126 organizações: 1 Policia Nacional Bolivariana 1 Guarda Nacional 1 Corpo de Investigações Científicas, Penais e Criminológicas 24 polícias estaduais 99 polícias municipais A Polícia Nacional Bolivariana foi criada em dezembro de 2009. A organização agrega integrantes oriundos da Polícia Metropolitana de Caracas e do Corpo de Vigilantes de Trânsito Terrestre. Adicionalmente, cumprem funções de polícia preventiva ou ostensiva: a Guarda Nacional e o Corpo de Investigações Científicas Penais e Criminológicas. (Fonte: CONAREPOL – 2006)
América Central	El Salvador	Estado Unitário	Policía Nacional Civil
América do Norte	México	Estado Federal	1.661 organizações: 01 Polícia Federal* 31 Polícias estaduais 01 Polícia Distrital 1.628 Polícias Municipais *A Polícia Federal foi constituída em 2009, a partir da fusão da antiga Polícia Federal Preventiva e a Agência Federal de Investigações.
Caribe	Haiti	Estado Unitário	Police Nationale d'Haiti
	Jamaica	Estado Unitário	Jamaica Constabulary Force

Fonte: dados organizados por Maître e Caruso (2009, atualizado 2010).

Diante deste cenário, o país definiu concentrar suas agências federais em torno de uma única instituição, conforme definido na lei publicada em 01 de junho de 2009[14].

No contexto brasileiro apresenta-se, entretanto, cenário curioso, tanto em âmbito municipal quanto em âmbito federal. Mesmo não estabelecendo nenhuma "nova polícia", o país possui diversos municípios[15] que criaram Guardas Municipais, definidas constitucionalmente como responsáveis pela proteção de bens e serviços públicos, mas que, na prática atuam como "polícias municipais" de natureza preventiva sem ter mandato definido para isto. O contexto é agravado tendo em vista que as guardas municipais de cidades acima de 50 mil habitantes podem ser armadas[16]. O tema tem sido objeto de inúmeras reflexões por parte de pesquisadores e gestores públicos, entretanto os diversos projetos de emenda constitucional (PEC) que tramitam no Congresso Nacional ainda não se transformaram em lei que pudesse definir o mandato, as atribuições e níveis de subordinação desta instituição que exerce, na prática, papel preponderante na ordem e segurança públicas.

Já no âmbito federal brasileiro, desde 2004, foi criada a Força Nacional de Segurança Pública, responsável por auxiliar Estados que necessitem de reforço policial qualificado para eventos críticos, situações de calamidade e grave perturbação da ordem pública. Neste caso, a Força Nacional opera com o princípio do "pacto federativo" em que a União e os Estados definem laços de cooperação mútua. Isto significa que o efetivo da Força Nacional é composto por membros das polícias e bombeiros militares estaduais que são cedidos para a União por um tempo determinado (ver o quadro 4). Em contrapartida, os Estados que cooperam, recebem profissionais qualificados[17], bem como investimentos financeiros em projetos de segurança pública, através de recursos provenientes do Fundo Nacional de Segurança Pública[18].

A sistematização de dados sobre efetivos dos corpos policiais não é tarefa fácil. Em geral, este tipo de informação não está disponível nas páginas oficiais das Instituições. E quando estão, carecem de atualização. O quadro 4 só foi possível de ser feito em razão dos informes de segurança pública produzidos pela Organização dos Estados Americanos (OEA) que datam de 2008. Por esta razão, é preciso analisá-los levando em conta que já se constituem como informações em alguma medida defasadas porque não espelham

Quadro 4. Organizações policiais e seus efetivos

Região	País	Organizações Policiais	Efetivos*
Cone Sul	Argentina	27	250.130
	Brasil	56	550.000
	Chile	2	47.000
Países Andinos	Colômbia	1	147.000
	Perú	1	88.560
	Venezuela	126	121.500
América Central	El Salvador	1	16.900
América do Norte	México	1661	332.000
Caribe	Haití	1	4.000
	Jamaica	1	8.500
Total			1'565.590

Fonte: * Efetivos policiais: OEA, Departamento de Seguridad Pública. Informes sobre seguridad pública por país-Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

o contexto atual analisado no quadro 2 deste documento, quando mencionávamos a criação de *novas polícias* no México e Venezuela, por exemplo, que datam de 2009. Obviamente estas mudanças organizacionais implicaram em aumento de efetivo com abertura de novos concursos para ingresso na carreira policial, todavia, é importante salientar que o fato de se criar novas instituições não implica – necessariamente– em investimento expressivo na ampliação do efetivo, já que muitas resultam na fusão de polícias já existentes com a adesão de policiais de outras instituições às recém-criadas.

Observando comparativamente México e Brasil, ambos de dimensões continentais e de modelos federativos de organização política, verificamos que apesar do número infinitamente maior de instituições policiais no México (1.661) em relação ao Brasil (56), o efetivo total das polícias, no caso do primeiro, é bem menor do que no caso do segundo. Isto significa que o Brasil possui 60% mais de efetivo do que o México. Entretanto a população do México gira em torno da cifra de 100 milhões de habitantes[19], enquanto o Brasil já atinge a marca de mais de 180 milhões de habitantes[20].

De todo modo, a pluralidade de instituições policiais num país ou no outro tem implicado em dificuldades severas de orquestrar uma política nacional de segurança pública que efetivamente trabalhe de modo articulado e integrado a fim de promover cooperações multiagenciais, intergovernamentais e interinstitucionais[21].

Outra importante ressalva a ser feita diz respeito ao Haiti que, no quadro 4, é apresentado com o efetivo nacional de 4.000 integrantes. Os dados referem-se a período anterior ao terremoto de janeiro de 2010 que, praticamente, destruiu o país, exigindo enorme esforço humanitário para a sua reconstrução. Cabe salientar que a garantia da ordem pública e da segurança nacional do país esta a cargo da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah), iniciada em 2004, onde mantém o maior contingente militar e também a liderança política da missão. A missão reúne 7.000 militares e 2.055 policiais representantes diversos países, sendo o Brasil responsável pelo comando das tropas[22].

O quadro 4 com a distribuição do efetivo não permite explicitar o número (ou o percentual aproximado) de mulheres que integram as forças de segurança pública na região, pelo simples fato destes dados, em sua grande maioria, não estarem disponíveis. Na América Latina e Caribe as políticas de gênero nas instituições policiais ainda são tímidas e, portanto, incipientes. Se considerarmos informações disponíveis para o Brasil e a Venezuela, constatamos que, em média, no Brasil 4% do efetivo das Polícias Militares (que reúnem o maior contingente) é composto por mulheres. Já na Venezuela, segundo a pesquisa realizada pela Comissão Nacional para a Reforma Policial, 13% do efetivo total de todas as polícias é formado por mulheres[23].

No continente a principal experiência é de inclusão sistemática de mulheres nos quadros da polícia, com presença em todos os postos hierárquicos, incluindo o comando da corporação e a Nicarágua. Hoje, 30% do efetivo da Polícia Nacional da Nicarágua são mulheres[24].

3. Considerações sobre a missão das organizações policiais nos países analisados

Para compreender a missão das instituições policiais selecionadas neste mapeamento, recorremos ao estudo[25] elaborado pela pesquisadora Patricia Arias (Flacso-Chile) a pedido da Rede latino-americana de policiais e sociedade civil. Neste trabalho, a autora analisa as leis orgânicas das instituições para mapear que definição de *missão* está presente nas normativas e regulamentos. As definições revelam enorme diversidade de sentidos, a partir do que é definido legalmente, revelando que falta uma compreensão clara para a América Latina do que se entende por: *ordem pública, segurança pública, segurança do interior e segurança cidadã*. Esta diversidade semântica resulta em grande dificuldade

em se criar uma linguagem comum que facilite o diálogo conceitual sobre o tema e, conseqüentemente, o entendimento prático sobre o mandato policial em nosso continente.

Transcrevemos, abaixo no quadro 5, a sistematização conceitual feita pela autora que parece útil para compreender a diversidade de sentidos subjacente em cada conceito que se relaciona com o tema aqui investigado.

A falta de definições comuns sobre as diferentes missões exercidas pelas polícias desdobra em mais uma dificuldade: compreender o que as polícias realmente fazem para, assim, mensurá-las e compará-las. Tradicionalmente, as polícias na região continuam sendo avaliadas pelo quantitativo de pessoas que são presas, além de drogas e armas que são apreendidas. Esta visão restrita do trabalho policial impede a compreensão do que realmente a polícia faz diuturnamente. Logo, muito do que é feito em pró da manutenção da ordem pública e da convivência cidadã não aparece, e por isto, não é reconhecido e valorizado (ver o quadro 6)

Quadro 5. Definições preliminares (versão mantida em espanhol)

Orden público	Es la mantención de la autoridad, el imperio de la ley y el cumplimiento de los ciudadanos a las normas vigentes. El concepto de orden público adquiere significado en la realidad específica en que opera. El bien protegido es el orden público, pudiendo colisionar con los derechos ciudadanos en determinadas situaciones. Es un concepto más acotado que los que usan la terminología de "seguridad" (Recasens, 2001, citado por Brotat).
Seguridad pública	La seguridad pública trata de las amenazas al orden público y la protección de personas y bienes ante la amenaza del delito (De la Puente y Torres, 2000). No considera la inseguridad o seguridad subjetiva ni el temor al delito. Tampoco aborda aquella conflictividad social que constituye violencia sin llegar a infringir la ley penal. Es función principal de las policías y de la justicia. Las fuerzas armadas pueden concurrir en apoyo de la función policial en materias propias de sus funciones (asociadas a ciertas amenazas criminales).
Seguridad interior	Conjunto de medios que tienen por fin asegurar la protección de las personas, los bienes y las instituciones contra las amenazas surgidas de la sociedad misma (Cussón, 2000: 388). Entre las amenazas están la criminalidad -delitos comunes, crimen organizado, terrorismo, etc.-, las incivilidades, otros desórdenes que afectan el orden público. Se funda en el poder público del Estado y es ofrecida a los ciudadanos. La seguridad interior incluye el orden público. Es función de las policías y de la justicia. Las fuerzas armadas pueden concurrir en apoyo de la función policial en materias propias de sus funciones (asociadas a ciertas amenazas criminales), y cuando las normas constitucionales lo establezcan, por ejemplo en estados de excepción (a estas les corresponde esencialmente la seguridad exterior).
Seguridad ciudadana	Situación de tranquilidad social que permite a todas las personas tener la expectativa razonable de que puede ejercer libremente sus derechos individuales y colectivos, sin temor de verse expuestas a hechos de violencia originados en actos individuales o sociales (Mera, 1993: 85). Busca preservar los derechos y libertades ciudadanas, proteger la seguridad (objetiva y subjetiva), mejorar la calidad de vida, supone la entrega de un servicio público en este sentido. Este concepto refiere a las amenazas en cuanto afectan el ejercicio de los derechos de las personas, tales como la delincuencia y otras formas de violencia, así como el temor y el sentimiento de inseguridad. Este concepto, por su énfasis en la prevención, lleva a redefinir la función policial tradicional –centrada en el control y represión del delito– hacia una más proactiva, preventiva y cercana a la ciudadanía llamada a colaborar en esta área de la cual se la hace corresponsable.

Fonte: elaborado e sistematizado por Patricia Arias, 2009.

Quadro 6. Missão das organizações policiais, segundo suas leis orgânicas[26]

Região	País	Organização Policial	Missão
Cone Sul	Argentina	Policía de la Provincia de Buenos Aires	Ley Provincial 13.482, de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, año 2006 Art. 20: a) *"Evitar la comisión de hechos delictivos o contravencionales.* […] e) Llevar a cabo acciones de *vigilancia y protección* de personas […] g) Proveer a la seguridad de los bienes del Estado y de las personas que se encuentran al servicio del mismo. […] m) Actuar como fuerza pública, en la medida de lo necesario o cuando la autoridad competente se lo requiera. n) Preservar el *orden público* […]"
	Brasil	Policía Militar del Estado de Rio de Janeiro (PMERJ)	Ley 443/1981 del Estado de Río de Janeiro Art. 2°. "A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro […] é destinada à manutenção da *ordem pública* no Estado do Rio de Janeiro".
	Chile	Carabineros de Chile	Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile (N° 18.961/1990. Última modificación Ley 20.034/2005). Art. 1°. "Carabineros de Chile […] existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener *el orden público y la seguridad pública interior* en todo el territorio de la República. Se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el *orden institucional* de la República". Art. 3°, inciso: "Es misión esencial de la Institución desarrollar actividades tendientes a fortalecer su rol de *policía preventiva*".
Países andinos	Colômbia	Policía Nacional	Ley 62 del 12.08.93 Art. 1°: "La Policía Nacional […] está instituida para *proteger a todas las personas* residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Asimismo, para el mantenimiento de las *condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades* públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en *paz*".
	Perú	Policía Nacional	Ley Orgánica de Policía Nacional, 27.238 (21.12.1999) Art. 2°: "una institución del Estado creada para garantizar el *orden interno*, el *libre ejercicio de los derechos fundamentales* de las personas y el normal desarrollo de las actividades ciudadanas".
	Venezuela	Policía Nacional Bolivariana	La Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional (Decreto 5.895/2008), señala entre los fines de la Policía el de proteger el libre ejercicio de los derechos humanos, las libertades públicas y garantizar la paz social.
América Central	El Salvador	Policía Nacional Civil	Ley Orgánica de Policía (Decreto legislativo 653/2001). Art.1: "Tendrá por objeto proteger y garantizar el *libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas*, prevenir y *combatir toda clase delitos*, así como la colaboración en el procedimiento para la *investigación* de delitos; mantener la *paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad* tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos".
América do Norte	México	Policía Federal	En la nueva Ley de la Policía Federal (Decreto, 27 /2009), se enumeran los objetivos de ésta, entre los que están: salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, "*preservar el orden y la paz públicos*", y la "*aplicación y operación de la política de seguridad pública en materia de prevención y combate al delito*" (art. 2°).

Fonte: elaborado por Patricia Arias (2009).

O quadro 7 apresenta a distribuição de funções de acordo com cada instituição policial analisada, tendo como parâmetro suas leis orgânicas.

Destaca-se neste quadro 7 que as funções e tarefas exercidas pelas organizações policiais são múltiplas, desde proteção ao meio ambiente (um dos elementos da manutenção da ordem pública) até a custódia de presos, por exemplo. Esta multiplicidade de tarefas pode significar, em termos práticos, maior autonomia e menor controle efetivo. Em muitos casos, a falta de clareza sobre que funções compõem o mandato de uma determinada polícia implica em sua baixa profissionalização. A polícia é chamada a fazer e responder por diversas funções que não está preparada a exercer, mas que no rol de instituições de controle do Estado é a única que poderia fazê-lo e, portanto, a única a ser acionada.

As funções exercidas por cada polícia estão diretamente relacionadas ao seu *alcance jurisdicional*. No caso aqui apresentado, a polícia provincial e a estadual da Argentina e Brasil, respectivamente, não atuam em ciclo completo ou não possuem responsabilidades que vão desde a manutenção da ordem pública no espaço jurisdicional de sua competência até a realização de investigações e controle fronteiriço.

Os quadros 8 e 9 tratam das características doutrinárias e estruturais destas organizações, as-

Quadro 7. Funções das organizações policiais

Região	País	Funções						
		Região	Organizações policiais	Manutenção da ordem pública ou interna	Prevenção do delito	Investigações	Controle de Fronteras	Prisões
Cone Sul	Argentina	Policía de la Provincia de Buenos Aires	x	X				
	Brasil	PMERJ	X	X				
	Chile	Carabineros de Chile	x	X	x	x		
Países andinos	Colômbia	Policía Nacional	x	X			x	
	Perú	Policía Nacional	x	X	x	x	x	
	Venezuela	Policía Nacional Bolivariana						
América Central	El Salvador	Policía Nacional Civil	x	X	x	x		
América do Norte	México	Policía Federal	x	X	x	x	x	

Fonte: Flacso-Chile e Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia(Venezuela).

Quadro 8. Características das organizações policiais

Região	País	Características da Polícia
Cone Sul	Argentina	Civil
	Brasil	Militar
	Chile	Militar
Países andinos	Colômbia	Civil
	Perú	Militar
	Venezuela	Civil
América Central	El Salvador	Civil
América do Norte	México	Civil
Caribe	Haití	Civil
	Jamaica	Militar

Quadro 9. Dependência legal

Região	País	Dependência
Cono Sul	Argentina	Civil
	Brasil	Civil
	Chile	Militar
Países andinos	Colômbia	Militar
	Perú	Civil
	Venezuela	Civil
América Central	El Salvador	Civil
América do Norte	México	Civil
Caribe	Haití	Civil
	Jamaica	Civil

Fonte: Flacso-Chile, Police Nationale d'Haiti e Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia (Venezuela).

sim como, a quem se subordina legalmente. "Na maioria dos países da região as polícias são de caráter civil e se encontram reguladas por sua lei orgânica, com diversos marcos jurídicos. Ademais, podem estar definidas na constituição, onde se faz referência a missão institucional" (Dammert, 2008), mas isto não significa dizer que a *lei estabelece claramente sua missão, funções, aspectos estruturais, tais como estrutura organizacional e de pessoal.*

Existem diversos tipos de polícias na região que podem ser agrupadas em duas grandes categorias: por um lado, a *polícia preventiva de caráter civil ou militar* e com dependência do Ministro ou do serviço encarregado pela segurança pública no país[27] (observadas mais atentamente neste documento); e por outro, a *polícia judicial de caráter civil* com dependência do Ministério da Justiça ou do poder judicial[28]. Também podem ser classificadas por seu caráter *federal ou local*, isto é, pelo tipo de administração territorial que exercem.

Retomando os quadros 7 e 8 constatamos que as instituições citadas podem ser analisadas através do binômio *civil/civil*, isto é, *possuem características e liderança civis e sua dependência legal também está a cargo civil* (Argentina, Venezuela, El Salvador, México e Haití). Por outro lado, o Brasil, por exemplo, possui características militares, isto é, suas polícias preventivas são consideradas constitucionalmente como força auxiliar do Exército, mesmo que sua dependência seja civil. Está vinculada ao Governador do Estado e coordenada pela Secretaria de Segurança Pública estadual. No caso Colombiano possui características civis, porém está dependente legalmente do Ministério da Defesa. O caso Chileno chama atenção por apresentar caráter e dependência militar, situação que se tenta alterar no país, mas que continua em vigor.

4. Formação e valorização profissional

Dentre os diversos temas relacionados ao desenvolvimento e modernização institucional das polícias, tais como: definição do mandato policial; gestão do conhecimento; relações com a comunidade; mecanismos de controle interno e externo; gestão de recursos humanos; orçamento e planejamento institucional; planejamento operacional; saúde e segurança dos profissionais; entre tantos outros, elegemos aqui explorar a *formação e valorização profissional***.** Há algumas décadas policiais da América Latina, compromissados com processos de modernização de suas instituições elegeram a formação como um tema central para a implementação de mudanças. Trata-se de um assunto nevrálgico que reúne experiências interessantes e investimentos acadêmicos, ao mesmo tempo em que esbarra num conjunto de entraves comuns a muitos países da América Latina. Qual seja:

- Multiplicidade de escolas de formação.
- Ausência de currículos mínimos e de uma matriz curricular comum.
- Cursos de formação básica com carga horária variada.
- Falta de corpo docente permanente e valorizado.
- Conteúdos defasados e que não dialogam com o contexto enfrentado pelos policiais, às vezes, até dissociados dos marcos legais vigentes.
- Conteúdos doutrinários que não valorizam os saberes e práticas produzidos nas instituições.
- Ausência de formação continuada para todo o efetivo, resultando em amplos intervalos de tempo entre a formação inicial e o momento de aperfeiçoamento para ascender na carreira policial.
- Dificuldade na aproximação entre academias de polícia e universidades/centros de pesquisa.

Em geral, esta tem sido a lista dos principais problemas apontados pelos distintos países. Várias ações já avançaram para dar conta destes desafios. Basicamente, o diálogo entre as institui-

ções policiais e as universidades tem avançado paulatinamente. Já é possível acompanhar experiências de cursos de extensão ou parte da formação policial sendo realizada em universidades, tal como ocorre na Colômbia, Brasil, Argentina (algumas províncias), Venezuela, por exemplo.

Outro ponto fundamental é a construção de uma Matriz Curricular que oriente os diferentes cursos de formação e aperfeiçoamento profissional. Países como Venezuela e Brasil estão buscando algo nesta direção. No Brasil, precisamente, o governo federal, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) construiu em 2004 a Matriz Curricular Nacional para a formação dos profissionais de segurança pública[29]. No caso brasileiro, o governo federal tem investido nas academias de polícias no intuito de que estas absorvam a proposta da Matriz como orientadora para a construção de seus cursos, ademais, a Secretaria citada, criou uma plataforma nacional para o ensino à distância que disponibiliza cursos online para profissionais das diferentes instituições de segurança pública do país. Hoje estão disponíveis 54 cursos que reúnem por ciclo[30] de ensino cerca de 200 mil profissionais[31]. De forma complementar, foi criada uma rede de universidades que tem oferecido cursos de pós-graduação em segurança pública (Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública, Renaesp) a fim de dotar policiais e não policiais de informações qualificadas sobre esta área de conhecimento. Vale destacar também os investimentos da Polícia Nacional da Nicarágua na inserção do enfoque de gênero na formação e no trabalho cotidiano entre os policiais. Ao falar de formação policial, três pontos merecem destaque. É comum que nos processos de modernização ou reforma institucional das polícias defina-se que a mudança de atitude, visão e a transformação da cultura organizacional e institucional só será feita com a *mudança dos currículos*. De fato, é verdade que qualquer mudança só é possível através do conhecimento ou do acesso a ele. No entanto, é comum que seja colocada na simples mudança de currículo esta tarefa. Verificamos que a mudança curricular, sua atualização e diálogo com questões relacionadas às demandas da sociedade são fundamentais, porém, não suficientes. É preciso mais, já que novos currículos sozinhos não são capazes de imprimir uma nova visão de mundo para a atuação policial. Transformar o tema da valorização e formação profissional requer vontade política.

Uma discussão importante sobre o tema é feita pela pesquisadora e especialista em segurança pública Jacqueline Muniz, que afirma que as polícias passam por dilemas e paradoxos em sua formação educacional. Segundo a autora, dentre as questões mais candentes que mobilizam o debate público sobre a reforma das polícias, destaca-se o processo formativo dos policiais. Note-se que, salvo raras exceções, as principais críticas da população e dos segmentos civis organizados, identificam as práticas correntes de brutalidade policial, de uso excessivo da força e demais empregos arbitrários do poder de polícia, como um dos efeitos perversos do "despreparo" e da "baixa qualificação profissional" destes atores. Reportam-se, portanto, ao descompasso existente entre a destinação das polícias de "servir e proteger" o cidadão preservando uma ordem pública democrática e contemporânea, e os conhecimentos, técnicas e hábitos aprendidos pelos policiais, que ainda estariam refletindo as doutrinas e mentalidades herdadas do nosso passado autoritário (Muniz, 2001). Derivam, portanto, dessa discussão as influências da ideologia militar no trabalho de uma instituição cuja natureza é essencialmente civil, de proteção da sociedade e não de defesa do Estado. Talvez poucas profissões caracterizam-se por evidenciar a importância do "fazer'. Fazer polícia é elaborar e testar, na prática e na realidade inadiável do dia-a-dia, o conhecimento produzido no ambiente nas academias e das unidades de polícia. Neste campo, o conhecimento produzido é resultado das operações, mas também se configura insumo de novas ações, de modo que pode ser discutido, corrigido e reorientado segundo um mandato definido. A pergunta que se faz é: onde está armazenado

este conhecimento? Como seria possível *procedimentalizar* tais informações de modo a gerar um padrão de atuação que, pautado pelo mandato, pela legalidade e caracterizados pela discricionariedade, permita que os profissionais de polícia lancem mão desse recurso de maneira sistemática e cotidiana[32]. Alguns esforços estão sendo feitos nesta direção, como por exemplo, o trabalho desenvolvido pela Rede latino-americana de Policiais e Sociedade Civil que produziu um livro contendo saberes e práticas policiais que reúne artigos acadêmicos que apresentam o "estado da arte" da discussão somado a relatos policiais sobre experiências bem concretas. Outro trabalho desenvolvido refere-se à publicação de *estudos de caso* produzidos pelos policiais no intuito de que os mesmos sejam absorvidos nos ambientes profissionais como estratégia de capacitação continuada[33].

O tema está totalmente em aberto e necessita ser produzido pelos informes específicos sobre a situação da formação policial na América Latina e Caribe.

5. Principais obstáculos e desafios para a modernização das instituições policiais

Os autores que discutem o tema na região já produziram alguns consensos sobre a matéria. Apresentamos abaixo, os principais obstáculos identificados e que parecem comuns a todos os países.

Em geral, os obstáculos mais freqüentes são:

- O mandato policial na América Latina não está plenamente definido; não se pode confundir missão da instituição e funções operacionais com o mandato definido em lei.
- Países federativos possuem grande dificuldade em integrar e articular o trabalho das distintas polícias; a diversidade de instituições implica em sobreposição de competências, falta de delimitação de funções.
- Há escassez de recursos humanos qualificados que estejam trabalhando nos processos de gestão e modernização das polícias.
- Não são destinados orçamentos claros para que as instituições possam pensar suas mudanças; em geral o orçamento está voltado para pagamento de pessoal e manutenção das unidades policiais.
- Mudanças constantes dos chefes e comandantes das instituições policiais; diante da alta rotatividade há grande dificuldade de se dar continuidade a processos que são iniciados e que necessitam de investimentos ao longo prazo.
- Reformas realizadas de modo parcial e que não tocam áreas estratégicas para as mudanças efetivas.
- Grande resistência institucional as mudanças; em geral, determinados grupos no interior da instituição se recusam a aceitar novas propostas.
- Estruturas, ainda, muito militarizadas que impedem o processo criativo de mudança institucional; muitas vezes aqueles que lideram processos de mudança, se não possuem apoio político, são perseguidos dentro das corporações.
- Baixa profissionalização dos corpos policiais.
- Presença civil no diálogo e assessoria das instituições policiais, ainda, é insuficiente. Isto significa que, ainda, rara a presença de técnicos qualificados que auxiliem a tomada de decisões de gestores; em geral, a visão é de que segurança pública é assunto exclusivo das polícias e tal fato prejudica sensivelmente o avanço das reformas.
- Ausência ou debilidade dos mecanismos efetivos de controle interno e externo.

6. Uma agenda a ser discutida...

É inegável que nos últimos 10 anos o tema da reforma policial e/ou desenvolvimento institu-

cional das polícias ganhou força e visibilidade internacional. Diante dos quadros alarmantes de violência e criminalidade associados à abertura democrática em nosso continente, o tema transformou-se em agenda prioritária. Porém, é preciso ir além da constatação óbvia de que é necessário melhorar as instituições policiais. De modo muito pontual e pragmático é preciso que o assunto saia dos círculos exclusivamente policiais para ganhar espaço no debates produzidos pela sociedade civil organizada e pelas diferentes agências governamentais e internacionais.

Experiências como observatórios de segurança pública; fóruns nacionais, comissões parlamentares, redes de intercâmbio e reuniões multilaterais devem ser utilizadas para ampliar a discussão e construir proposições a ser pactuadas pelos diferentes países.

Muitos esforços nesta direção estão sendo feitos no âmbito das Organizações dos Estados Americanos, das universidades e centros de pesquisa, de fóruns regionais e nacionais, como também, a experiência exitosa que temos ao longo deste mapeamento defendido que é a Rede latino-americana de Policiais e Sociedade Civil. Esta rede, em especial, pode ser potencializada no intuito de ampliar o número de policiais latino-americanos que dela fazem parte, bem como incluindo novos atores da sociedade civil organizada e da esfera pública. Há um campo fértil para ser trabalhado. Agora, é preciso criar estratégias claras para o fomento desta discussão em espaços institucionais dos diversos governos latino-americanos. Muitas comissões para a reforma estão sendo estabelecidas, tanto no âmbito do executivo, como do legislativo. Logo, é preciso compreender como funcionam e, em que medida se pode aportar conteúdos e sugestões para a construção de propostas viáveis.

Vale salientar, ainda, que os processos de mudança que estão em curso precisam ser monitorados e avaliados. Neste caso, a sociedade civil organizada, as universidades e os centros de pesquisa possuem importante papel a desempenhar e podem ser estimulados a fazer este acompanhamento pelos governos nacionais.

Trata-se de tema fundamental para garantia do Estado Democrático de Direito em nossa região, por isto, deve ser tratado como um problema de todos: Polícia, Estado e Sociedade.

Referências bibliográficas

Caruso, Haydée, Muniz, Jacqueline e Carballo Blanco, Antonio Carlos (2007). *Policía, Estado y Sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos,* Editora Publit.

Caruso, Haydée, Elizabete Albernaz e Luciane Patrício (2007). "La policía que queremos". Consideraciones sobre el proceso de reforma de la Policía Militar del Estado de Rio de Janeiro. Em *Policía, Estado y Sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos*, Editora Publit.

Dammert, Lucía (2007). "Dilemas de la reforma policial en América Latina". Em *Policía, Estado y sociedad. Prácticas y saberes latinoamericanos*, Editora Publit, 2007.

Dammert, Lucía, David Bayley (coords.) (2005). *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*, Siglo XXI Editores. México.

Flacso-Chile (2007). *Report on the security sector in Latin America and the Caribbean, 2007*.

Fontán Balestra, Florencia (2007). "Prefácio". Em Haydée Caruso, Jacqueline Muniz e Antônio Carlos Carballo Blanco (orgs.), *Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes Latino-americanos*, Publit, Rio de Janeiro.

Fruhling, Hugo (2004). "Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es su impacto?". Em Hugo Fruhling e Azun Candina, *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*, Centro de Estudios para el Desarrollo, Chile, Santiago.

Kopitke, Alberto, Fernanda Anjos e Mariana S. C. Oliveira (2010). "Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública". *Revista Brasileira de Segurança Pública*, FBSP.

Maître, Rachel, Antonio Carlos Carballo Blanco (2008). "Reforma policial na América Latina. Contribuições da Rede latino-americana de Policiais e Sociedade Civil". *Cadernos Adenauer.* IX (4), Segurança Pública, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer.

Muniz, Jacqueline (2001). "A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional". *Security and Defense Studies Review*. 1. Winter.

Muniz, Jacqueline, Domício Proença Jr. e Paula Poncioni (2009). "Da governança de Polícia à governança

policial: controlar para saber; saber para governar". *Revista Brasileira de Segurança Pública*, FBSP.

Patrício, Luciane. "Formação policial. Texto de discussão para a Rede latino-americana de Policiais e Sociedade Civil". Artigo disponível em www.policiasysociedad.org

Sain, Marcelo Fabián (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Ziegler, Melissa e Rachel Nield (orgs.) (2002). *From peace to governance: Police reform and the internacional community*, Washington Office on Latin America (WOLA), Washington.

Sites consultados

www.policeforum.org

www.perf.org

www.loc.gov

www.conasp.gov.br

www.shcolar.google.com

www.scielo.org

www.policiasysociedad.org

www.flacso.cl

www.oea.

www.consejopolicia.gob.ve

www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_biblioteca.asp

http://www.psa.gov.ar/index.php/articulos_interes.html

www.policianacional.gob.ve e www.consejopolicia.gob.ve

www.ssp.gob.mxwww.e-mexico.gob.mx

Notas

1 O emprego do termo "institucionalidade policial" neste mapeamento pode ser definido como os elementos que garantem a profissionalização da polícia num Estado Democrático de Direito.

2 Este último aspecto ainda pouco explorado em razão de uma visão equivocada que ainda se sustenta de não associar segurança pública a um dos direitos sociais fundamentais, tais como: educação, saúde, emprego entre outros.

3 Importante fonte de informação sobre estudos de instituições policiais no contexto estadunidense é o Police Executive Research Forum (Perf) (www.policeforum.org) que reúne policiais, gestores públicos e pesquisadores da área. Há também o Centro de estudos sobre policiamento orientado à solução de problemas (Center for problem-oriented policing www.popcenter.org), concebido pelo professor e pesquisador Herman Goldstein que, em 1959 realizou o primeiro grande estudo sobre reforma policial no Departamento de Polícia de Chicago. A partir de então, o Professor Goldstein investiu em diversos estudos aplicados sobre polícia e modelos de policiamento que resultou, por exemplo, no mais importante livro de sua autoria, intitulado *Policing a free society*. Há disponível versão em português publicada em 2003 pela Editora da Universidade de São Paulo – EDUSP. Ver também a biblioteca virtual do congresso americano – www.loc.gov que disponibiliza amplo acervo sobre o tema.

4 Em especial os relatórios técnicos produzidos pela Faculdade latino-americana de Ciências Sociais (Flacso) do Chile e pela Organização dos Estados Americanos (OEA), além dos estudos exploratórios promovidos pela Rede latino-americana de Policiais e Sociedade Civil.

5 Com o intuito de sanar tais distorções é fundamental que nos espaços de tomada de decisão, tanto em nível nacional quanto internacional, seja compreendido que a boa governança passa necessariamente por estratégias democráticas de *accountability* que garantam transparência na condução de políticas públicas, prestação de contas e níveis de responsabilização. Para aprofundar a discussão sobre governança democrática ver Muniz, Proença Jr. e Poncionni (2009).

6 Ver nota 6.

7 A Rede constitui-se em uma iniciativa da sociedade civil organizada em parceria com policiais que estão em níveis estratégicos de comando em suas corporações. O projeto teve seu início em 2006 graças ao apoio do Open Society Institute. Para mais informações, consultar www.policiasysociedad.org. Outras informações sobre funcionamento e atuação da Rede serão apresentadas ao longo do documento.

8 Jacqueline de Oliveira Muniz, antropóloga é uma das fundadoras da Rede. Foi coordenadora acadêmica e uma das responsáveis pela definição das temáticas e metodologias a serem adotadas nos cursos e workshops promovidos pela Rede. Citação retirada de matéria produzida por Carola Mittrany em "América Latina: construção de polícias a varias mãos", Portal Comunidade Segura, 14/11/2007, matéria disponível em www.comunidadesegura.org/?=pt/node/37211

9 Informações extraídas do artigo intitulado "Reforma Policial na América Latina: contribuições da Rede Latino-americana de Policiais e Sociedade Civil", elaborado por Rachel Maître e Antonio Carlos Carballo Blanco e publicado em Cadernos Adenauer IX (2008). 4. *Segurança Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, janeiro 2009.

10 No Chile, a polícia uniformizada de natureza essencialmente preventiva denomina-se Carabineros de Chile. Já a Polícia de Investigações (judicial) é exclusivamente responsável pela realização da investigação criminal.

11 De acordo com a Constituição Federal do Brasil em seu artigo 144.

12 Consultar www.psa.gov.ar. Sobre o processo de criação e consolidação da Polícia Nacional Aeroportuária, conferir artigos do sociólogo Marcelo Fabián Sain, primeiro interventor desta Polícia e responsável pela criação da Lei de Segurança Aeroportuária, bem como a inclusão de um novo modelo de gestão que pretende investir na capacitação técnica dos profissionais e na despolitização da força policial. Os artigos estão disponíveis em http://www.psa.gov.ar/index.php/articulos_interes.html

13 Para maiores informações consultar www.policianacional.gob.ve e www.consejopolicia.gob.ve.

14 Para maiores informações consultar www.ssp.gob.mx.

15 O Brasil possui mais de 5.500 municípios.

16 Conforme preconiza o Estatuto do Desarmamento de 2003.

17 A Força Nacional de Segurança Pública criou em 2008 o Batalhão Escola de Pronto Emprego (Bepe) com a finalidade de formar quadros qualificados para atuarem em seus respectivos estados e nas missões estabelecidas pela própria FN.

18 Para maiores informações, consultar: *www.mj.gov.br.*

19 Estimativa para o próximo censo nacional do México que dará início em maio de 2010. Fonte Instituto Nacional de Estadística e Geografía de México, www.e-mexico.gob.mx

20 Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ibge). www.ibge.gov.br

21 O Governo Lula estabeleceu, em seus dois mandatos, Planos Nacionais de Segurança Pública que orientam as ações estruturantes promovidas pela política nacional. Destaca-se como proposta inovadora que, ainda, carece de regulamentação e consolidação, o desenho de integração e articulação dos diferentes órgãos relacionados à segurança pública. O Brasil pretende estabelecer o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) que seria responsável por dar o arcabouço conceitual e gerencial para as ações em âmbito municipal, estadual e federal. Consultar www.mj.gov.br . Em 2008, o México lançou seu Programa Nacional de Segurança Pública 2008-2012, onde apresenta metas, estratégias e linhas de ação para os próximos 04 anos. Consultar www.ssp.gob.mx

22 Fonte: http://un.org. Dados disponíveis em 28 de fevereiro de 2010. Para maiores informações, consultar http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/

23 Dados referentes ao ano de 2006.

24 Fonte: www.policia.gob.ni

25 Arias, Patricia (2009). "Marcos conceptuales y legales del Mandato Policial en América Latina. Informe final, 2009". Red de policías y sociedad civil.

26 No intuito ser fiel aos conceitos e seus significados empregados nas leis orgânicas, optamos por manter sem tradução para o português.

27 Só na Colômbia e no Chile dependem do Ministério da Defesa.

28 Salvo no caso do Chile que tem dependência administrativa do Ministério da Defesa.

29 Documento disponível no site www.mj.gov.br, buscar item segurança pública e matriz curricular.

30 Cada ciclo de ensino dura 3 meses. Os cursos possuem carga horária entre 40 a 60horas/aula.

31 Dados referentes ao ano de 2010.

32 Parte desta discussão foi produzida pela pesquisadora Luciane Patrício para fomentar o chat sobre formação policial entre os membros da Rede latinoamericano de policiais e sociedade civil.

33 Consultar publicações da Rede em www.policiasysociedad.org.

Reseñas biográficas de los autores

Diego Abente Brun. Director adjunto del International Forum for Democratic Studies del National Endowment for Democracy (NED), fue senador durante dos periodos (1993-2003), vice presidente del Senado (1996-1998), embajador ante la Organización de los Estados Americanos (1999-2001) y ministro de Justicia y Trabajo. De 1984 a 1992 fue profesor de ciencia política en Miami University, Oxford, Ohio. Es autor de numerosos libros y artículos publicados en revistas académicas como *Comparative Politics*, *Latin American Research Review* y *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Sus libros incluyen *Latin America's Struggle for Democracy* (2008), editado con Larry Diamond y Marc Plattner; *El Paraguay en transición* (1993); y *Constitucionalismo y democracia: el desafío para el Paraguay* (1992).

Sonia Alda. Doctora en historia por la Universidad Autónoma de Madrid. En la actualidad es profesora-investigadora del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (Uned), en el programa de posgrado y de doctorado (América Latina). Ha trabajado en diferentes instituciones universitarias españolas, como el Departamento de Historia Moderna y Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid (1992-1994), el Instituto Universitario Ortega y Gasset (1995-1998), el Departamento de Historia Contemporánea de la Uned (2000-2002), y en 2003-2004, bajo la Subdirección de Investigación hizo análisis de prensa nacional e internacional en el Real Instituto Elcano. Entre 2004 y 2008 coordinó el proyecto de investigación La administración de la defensa en América Latina, cuyos resultados se publicaron de *La administración de la defensa en América Latina*, 3 vols., Madrid 2008, libro del que fue coeditora y autora de diferentes capítulos. En la actualidad su investigación se centra en el estudio de las transformaciones de la defensa bajo los gobiernos populistas.

Bruce Bagley. Profesor de estudios internacionales y director del Departamento de Estudios Internacionales en la Universidad de Miami. También fue director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la misma Universidad en 2007 y 2008. Antes de vincularse a la Universidad de Miami, en 1987, enseñó en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS, por su nombre en inglés) en la Johns Hopkins University en Washington, D. C. (1978-1987) y en la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia (1972-1978). Es autor de "Colombia y la guerra

contra las drogas", publicado en *Foreign Affairs* en español (enero-marzo 2008) y de *Globalisation and Latin American and Caribbean Organised Crime* (Routledge, 2005); editor de *Drug Trafficking Research in the Americas: A Bibliographic Survey* (Lynne Rienner, 1997) y coeditor, con William Walker, de *Drug Trafficking in the Americas* (Transaction, 1995). Ha escrito otros doce libros académicos y más de cien artículos en revisas académicas y capítulos de libros. Su investigación actual se enfoca en las relaciones Estados Unidos-América Latina, con énfasis en tráfico de drogas y seguridad en Colombia, la región andina y México. Además de su trabajo académico, ocasionalmente es consultor experto para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de diversas agencias del gobierno de Estados Unidos (Departamentos de Estado, de Defensa, y de Justicia, el FBI y la DEA) y de gobiernos en América Latina (Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Panamá) en asuntos de narcotráfico, lavado de dinero y seguridad pública.

Eduardo Bechara Gómez. Profesional en gobierno y relaciones internacionales de la Universidad Externado de Colombia y especialista en economía de la seguridad y la defensa de la Universidad de los Andes. Cursó estudios de maestría en ciencia política, énfasis en política comparada de países en desarrollo, en la Universidad McGill. Actualmente cursa la maestría en estudios políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia. Docente e investigador de la línea de negociación y manejo de conflictos del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (Cipe), de la Universidad Externado de Colombia.

Raúl Benítez Manaut. Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (Cisan) y presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C. (Casede) (www.seguridadcondemocracia.org). Ha sido académico visitante en el Woodrow Wilson Center de Washington, en la Universidad de Columbia, Nueva York; profesor del Center for Hemisferic Defense Studies, de la Universidad Nacional de la Defensa de Estados Unidos; investigador visitante en el Center for North American Studies, y profesor de la Escuela de Servicio Internacional de la American University en Washington, D. C. Es autor del libro *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, San Salvador; coeditor de *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI* (Prometeo Libros, Buenos Aires, 2006); del *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009* (Casede, México, 2009); y editor del libro *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos* (Casede, México, 2010), entre otros.

Lilian Bobea. Socióloga dominicana. Master en sociología de SUNY Binghamton (1990). Completa su doctorado en la Universidad de Utrecht, Holanda. Especialista en seguridad y defensa y seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Consultora del gobierno dominicano para el diseño de su estrategia nacional de seguridad ciudadana. Docente e investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y discursante del Instituto de Altos Estudios de las Fuerzas Armadas Dominicanas. Miembra activa de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal) y del equipo de trabajo sobre seguridad en el Caribe, Fundación Friedrich Ebert. Editora y autora de *Soldados y ciudadanos en el Caribe* (Flacso, 2002); *Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe* (2003); *Cambios en la sociedad cubana desde los noventas*, con Joseph S. Tulchin y otros (2005); *La seguridad en el Caribe: reformas y cooperación regional* (2009). Autora de numerosos artículos sobre defensa y seguridad en el Caribe, crimen organizado y seguridad ciudadana.

Daniel Brombacher. Desde 2008, becario de la Stiftung Wissenschaft und Politik, Instituto Alemán de Política Internacional y de Seguridad, Berlín. Docencia en la Universidad Libre de Berlín; entre 2007 y 2008, becario del Programa de posgrado en relaciones internacionales de la Fundación Robert Bosch, la Fundación Alemana de Mérito y de la Cancillería Federal, con estadías de trabajo en Viena, Quito y Bogotá. Magister Artium en ciencias políticas de la Universidad Albert

Ludwig de Friburgo, Alemania (2007), estudios en la Pontificia Universidad Católica de Chile. De 2005 a 2007, becario de la Fundación Alemana de Mérito. Consultorías para agencias de cooperación alemanas e internacionales y estadías de trabajo en varios países latinoamericanos. Enfoque de investigación en crimen organizado, economías de drogas y políticas de desarrollo.

Irene Cabrera Nossa. Profesional en gobierno y relaciones internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Estudiante de la especialización en análisis espacial del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia. Docente e investigadora de la línea de negociación y manejo de conflictos del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (Cipe), de la Universidad Externado de Colombia.

Roberto Cajina. Consultor civil en seguridad, defensa y gobernabilidad democrática, experto en asuntos cívico-militares. Miembro de la junta directiva de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal). Autor, entre otros, de *Transición política y reconversión militar en Nicaragua 1990-1995* (Cries, Managua, 1997). Ha sido asesor de los ministros de Defensa y de Gobernación y del presidente de la Asamblea Nacional de Nicaragua. Coordinador temático de la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Managua, 2006).

Haydée Caruso. Doutora em antropologia e especialista em políticas públicas de justiça criminal e segurança pública pela Universidade Federal Fluminense (UFF); servidora do Ministério da Justiça do Brasil onde coordena a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp). Professora da Graduação Tecnológica em Segurança e Ordem Pública da Universidade Católica de Brasília (UCB).

Pablo Celi. Coordinador del grupo Ecuador del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert-Ildis. Sociólogo y politólogo. Doctor en filosofía. Doctor en ciencias internacionales. Profesor de la Universidad Central del Ecuador; de las Academias de la Fuerza Terrestre y Aérea; y del Instituto Nacional de Defensa del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Investigador y autor de múltiples estudios y publicaciones sobre política, relaciones internacionales, seguridad y defensa.

Mariano Ciafardini. Abogado. Profesor de criminología de la Universidad de Buenos Aires. Vicepresidente del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia. Director del curso de especialización en criminología de la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina). Ex fiscal federal en lo criminal de la ciudad de Buenos Aires.

Alcides Costa Vaz. Actualmente es vicedirector de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia, y cocordinador del grupo de trabajo de Brasil del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert. Tiene una licenciatura y una maestría en relaciones internacionales de la Universidad de Brasilia (1982 y 1987, respectivamente) y un doctorado en sociología otorgado por la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de São Paulo (2001). Ha trabajado en el Centro de Estudios Estratégicos de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil; fungió como secretario ejecutivo del Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales (Ibri) y vicepresidente del Foro Universitario del Mercosur (Fomerco). Posee experiencia en el área de ciencia política, con énfasis en integración internacional, conflicto, paz y guerra, actuando principalmente en los siguientes asuntos: Mercosur, integración regional, seguridad internacional y regional, política externa y política de defensa brasileña. Ha escrito dos decenas de artículos publicados en revistas especializadas nacionales e internacionales, y es autor de cuatros libros: *Comércio Internacional, Agricultura e Meio Ambiente* (IPEA, 1994); *A Construção do Mercosul* (Ibri, 2002); *Intermediate States and International Security, 2006* (EdUnB, 2006); *Amazônia: Desafios e Perspectivas* (UFRR, 2008).

Camilo Echandía Castilla. Economista, investigador y profesor titular de la Universidad Ex-

ternado de Colombia. Ha sido asesor de la Presidencia de la República en las consejerías para la Paz y Defensa y Seguridad Nacional, y de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. También se ha desempeñado como consultor de la Vicepresidencia de la República en los Programas de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y de Acción Integral contra las Minas Antipersonal. Ha publicado extensamente sobre el conflicto armado y la violencia en Colombia. En la actualidad es docente e investigador del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (Cipe) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

William Godnick. Coordinador del Programa de Seguridad Pública del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Fue especialista para América Latina con la ONG londinense International Alert. Recibió su doctorado en relaciones internacionales y estudios de seguridad del Departamento de Estudios de Paz de la Universidad de Bradford (Reino Unido). Su última publicación es "Colombia's Split Level Realities", en Jan Black (ed.), *Latin America: Its Problems and Its Promise* (Westview Press, 2010).

Julián González Guyer. Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República (UdelaR), Uruguay. Coordinador del Programa de Investigación sobre Seguridad Regional, FFAA, Política y Sociedad (Instituto de Ciencia Política, FCS, Udelar). Coordinador del grupo de trabajo en Uruguay del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de América Latina de la Fundación Friedrich Ebert. Director del proyecto Uruguay-Haití, promoviendo la cooperación Sur Sur (IDRC/CEFIR-ICP, FCS, Universidad de la República). Coordinó en 2006 el Debate Nacional sobre Defensa, organizado por el Ministerio de Defensa Nacional (Uruguay), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el sustento académico de la Universidad de la República. Es autor de numerosos artículos publicados en libros y revistas y compilador de varios libros sobre materias de su especialidad.

Aline Hernández Cervantes. Maestra en relaciones internacionales por la Universidad de Miami, donde actualmente cursa el doctorado. Estudió la licenciatura en ciencia política y relaciones internacionales en el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (Cide), de la ciudad de México. Escribió su tesis de licenciatura sobre el impacto del enfoque de género en el diseño de los programas de combate a la pobreza en México. Laboró para el gobierno de la ciudad de México en el área de desarrollo. Su área de interés es el estudio de actores y comunidades transnacionales en la relación bilateral México-Estados Unidos. Se desempeña como asistente de profesor en el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Miami.

Francine Jácome. Antropóloga graduada en la Universidad Central de Venezuela con estudios de posgrado en ciencias políticas de la misma universidad. Entre 1979 y 1982 dictó clases en la Escuela de Sociología de la Universidad del Zulia (Maracaibo), y entre 1986 y 1998 en la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Central de Venezuela (Caracas). A partir de 1986 es investigadora en el Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (Invesp) y desde 2000 se desempeña como su directora ejecutiva. Actualmente está a cargo de los proyectos Seguimiento del Plan de Acción de Québec: Venezuela; Impactos de los cambios legales e institucionales sobre la sociedad civil en Venezuela (1999-2007); y Democracia activa-Red Ciudadana por el Cumplimiento Gubernamental de las Cumbres. Forma parte del equipo que dirige el proyecto Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina. Es coordinadora para Venezuela del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert y forma parte del equipo hemisférico que lleva adelante el proyecto Participación ciudadana en el proceso de Cumbres de las Américas. En los últimos dos años cuenta con ocho publicaciones sobre seguridad regional, fuerzas armadas y se-

guridad en Venezuela, así como sobre populismo en la región andina. Es autora de artículos publicados en revistas nacionales e internacionales así como de capítulos en volúmenes colectivos editados en Venezuela y en el exterior.

Hal Klepak. Profesor emérito de historia y estrategia en el Royal Military College of Canada y asesor de los ministerios de Defensa y Asuntos Exteriores y para el comandante del Ejército de ese país en cuestiones de política exterior y de defensa en América Latina. Después de servir como oficial de infantería tomó su doctorado en la Universidad de Londres. En la actualidad es asesor del Ministerio de Defensa Nacional de Bolivia en la preparación de la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Escribe constantemente sobre asuntos de defensa y política exterior en América Latina. Su último libro se titula *Raúl Castro: arquitecto revolucionario de una defensa revolucionaria* (Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010).

Francisco Leal Buitrago. Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Magister en sociología del desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia. Ph. D. en desarrollo de la Universidad de Wisconsin. Profesor visitante en el Instituto de Estudios Avanzados de Princeton (1978-1979), la Universidad de Columbia (1990), la Universidad Central de Venezuela (1992) y Flacso-sede Ecuador (2000-2001). Profesor honorario de las universidades Nacional de Colombia (1997) y de los Andes (2006). Fundador de las revistas *Análisis Político* (Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987) y *Revista de Estudios Sociales* (Bogotá, Universidad de los Andes, 1998). Tercer premio del Concurso nacional del libro del Instituto Colombiano de Cultura, al mejor libro publicado en Colombia durante el periodo 1987-1991 en el campo de las ciencias sociales y humanas (1992): *Clientelismo: el sistema político y su expresión regiona*l (coautor, Andrés Dávila) (Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1990). Medalla al mérito académico de la Universidad Nacional de Colombia (1996). Premio nacional de ciencias y solidaridad Alejandro Ángel Escobar, en el área de ciencias sociales y humanas (2002), al libro *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría* (Ceso, Uniandes-Flacso sede Ecuador, Alfaomega Editores, Bogotá, 2002).

Max Loría Ramírez. Politólogo costarricense. Especialista en ciudadanía y prevención de la violencia. Ha sido asesor de instituciones como el Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Justicia y Paz; se desempeñó también como jefe académico de la Escuela Nacional de Policía de Costa Rica. Ha sido consultor de diversas organizaciones como la Fundación Friedrich Ebert, la Fundación Arias para la Paz, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros. Sus publicaciones se relacionan en especial con el problema de la proliferación de armas de fuego, la participación comunitaria en la prevención de la violencia y las políticas públicas de seguridad ciudadana. Actualmente se desempeña como viceministro de Justicia y Paz de Costa Rica. Desarrolla programas relacionados con la prevención de la violencia, la generación de oportunidades culturales y deportivas para los jóvenes, la participación del gobierno local y el control de la proliferación de armas.

Artur Andrade da Silva Machado. Estudia la influencia semiótica de los signos de seguridad en el diseño de proyectos regionales en el programa de maestría en relaciones internacionales en la Universidad de Brasilia (UnB). Hace cuatro años trabaja en las áreas de conocimiento de la seguridad internacional y política internacional. Es asistente del grupo de trabajo de Brasil del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert y miembro fundador del Centro de Estudios de Seguridad Internacional en la Universidad de Brasilia. Fue el organizador del libro *Towards Global Identity through Cultural Diversity*, publicado por la Unesco en 2009. Sus áreas de interés actual son los regionalismos en América del Sur, las dinámicas de seguridad en el sur de Asia, la política entre las grandes potencias y el mantenimiento del orden en el sistema internacional.

Rachel Maître. Mestre em sociétés et politiques comparées pela Institut D'Etudes Politiques de París (2006), com especialização em conflits et sécurité pela Institut D'Etudes Politiques de París (2005); foi coordenadora da Rede Latino-americana de Policiais e Sociedade Civil e pesquisadora da ONG Viva Rio. Atualmente é oficial de proteção do Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

Orlando J. Pérez. Profesor y jefe del Departamento de Ciencias Políticas en la Universidad Central de Michigan, donde dicta cursos relacionados con los procesos y sistemas políticos en América Latina, y las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Posee maestría y doctorado en ciencias políticas de la Universidad de Pittsburgh. Sus presentaciones y publicaciones tratan sobre la democracia, el autoritarismo, la opinión pública, las relaciones entre civiles y militares, violencia y democracia en América Central y la política contemporánea de Panamá. Como consultor se ha desempeñado en diversos países de la región, entre ellos Ecuador, Paraguay, Honduras, Nicaragua, Panamá y Guatemala. Entre sus publicaciones se encuentran *Latin American Democracy: Emerging Reality or Endangered Species?* (con Richard L. Millett y Jennifer Holmes) (Routledge, 2009); "The Honduran Catharsis" (con John Booth y Mitchell Seligson), *AmericasBarometer Insight Series*, 45, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Vanderbilt University, August, 2010; "Crime and Support for Coups in Latin America", *AmericasBarometer Insight Series*, 32, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Vanderbilt University, February, 2010; "Honduras". En *Countries at the Crossroads: A Survey of Democratic Governance* (Rowman & Littlefield Publishers, 2008); "U.S. Security Policy and U.S.-Venezuela Relations". En *Addicted to Failure. US Security Policy in Latin America and the Andean Region* (Rowman & Littlefield Publishers, 2006); "La transformación de las relaciones civiles militares en Centroamérica" (coautor, Ricardo Córdova Macías). En *Las relaciones civiles militares en el mundo Iberoamericano* (Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005); "La agenda de seguridad en Centroamérica hacia el siglo XXI" (coautor, Ricardo Córdova Macías). En *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI* (Prometeo Editorial, Buenos Aires, 2006). Sus trabajos han aparecido en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, *Hemisphere*, *Tareas* (Panamá), *South Eastern Latin Americanist*, *Political Science Quarterly* y *Journal of Political and Military Sociology*. Es miembro del Grupo Científico de Apoyo del Proyecto de Opinión Pública para América Latina (LAPOP) y dirige la encuesta del Barómetro de las Américas en Panamá y Honduras. Su libro *Political Culture in Panama: Democracy after Invasion*, será publicado en 2011 por Palgrave-Macmillan.

Armando Rodríguez Luna. Investigador asociado del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. (Casede) (www.seguridadcondemocracia.org) y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (Unam). Especialista en seguridad nacional de México, relaciones de seguridad México-Estados Unidos, Iniciativa Mérida. Egresado del curso Strategy and Defense Policy en el Center for Hemispheric Defense Studies, de la National Defense University. Es coeditor del *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, coautor en el libro *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, y director de programas y proyectos del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI).

Jorge Rodríguez Beruff. Doctorado en ciencias políticas de la Universidad de York, Inglaterra (1979). Catedrático del Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Estudios Generales, Universidad de Puerto Rico, recinto de Río Piedras. Ex director del Departamento de Ciencias Sociales y decano de la Facultad de Estudios Generales. Autor de *Los militares y el poder* (Lima, 1983); *Política militar y dominación. Puerto Rico en el contexto latinoamericano* (San Juan, 1988); coeditor de *Conflict, Peace and Development in the Caribbean* (Londres, 1989); *Security Problems and Policies in the Post Cold War Caribbean* (Londres, 1996); y editor de *Cuba en crisis, perspec-*

tivas económicas y políticas (San Juan, 1995); *Fronteras en conflicto* (San Juan, 1999), premiado como el mejor libro del año por el Proyecto Atlantea; y de *Las memorias de Leahy* (San Juan, 2002), premiado con mención honorífica por el Instituto de Literatura de Puerto Rico. Su libro más reciente es *Strategy as Politics, Puerto Rico on the Eve of the Second World War* (San Juan, 2007). Ha publicado también numerosos ensayos de investigación sobre Puerto Rico y el Caribe. Ha sido profesor invitado en la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad de Rutgers-New Brunswick, la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y Flacso, República Dominicana. Ha presidido comités de evaluación de universidades. Fue miembro de la junta de la Asociación de Investigación por la Paz, coordinador de publicaciones del Proyecto Atlantea, presidente del Comité para Conmemorar el Centenario de Juan Bosch, y miembro de la junta de directores del Ateneo Puertorriqueño. Actualmente es miembro del comité editorial de la *Revista Mexicana del Caribe*, académico de número de la Academia de Ciencias de Puerto Rico y miembro del grupo de trabajo sobre el Caribe de la Fundación Friedrich Ebert. Editó al español las memorias del gobernador de Puerto Rico Rexford G. Tugwell, *La tierra azotada*, que se encuentra en vías de publicación. Trabaja en la publicación de un libro sobre Juan Bosch y otro sobre la segunda guerra mundial en el Caribe, e investiga sobre asuntos caribeños y educación superior.

María Inés Ruz Zañartu. Magister en estudios internacionales en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Asesora internacional, miembro del Comité Asesor del ministro de Defensa (2004-2009). Fue secretaria ejecutiva del Comité Interministerial para el Desarrollo de las Zonas Extremas (Cideze) y asesora del ministro del Interior (2000-2004). Estuvo exiliada en Cuba (1975-1990), donde se tituló de periodista en la Universidad de La Habana. Al retornar a Chile trabajó en el diario *La Nación*, como periodista del área política, especializada en relaciones exteriores. En 2005 cursó el seminario avanzado de políticas de seguridad y defensa del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS). También estudió en la Escuela de Formación Academia de Estudios Políticos Estefan Georghiu, del Partido Comunista, en Bucarest, Rumania (1979), y antes del golpe militar en Chile cursaba la carrera de sociología en la Universidad de Concepción.

Eduardo Ramón Toche Medrano. Licenciado en historia por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima). Magister en historia, por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador. Actualmente es investigador del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco, Lima). Entre 2002 y 2003 fue investigador de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú (CVR). Becario senior del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Entre 2004 y 2005 llevó a cabo la investigación "Los militares peruanos ante la democracia: un acercamiento histórico al problema". Desde 2001 es profesor en la Unidad de pos grado de la maestría de historia de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Especialista en violencia política, violencia social e instituciones estatales. Ha participado en proyectos de investigación, seguimiento, análisis, formulación de políticas públicas e incidencia en este tema. Analista y consultor en asuntos políticos. Ha hecho investigaciones y publicado estudios sobre las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Además, participa en diferentes actividades de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en el marco de los proyectos que lleva a cabo Desco en diferentes regiones del Perú. Desde 2003 es coordinador nacional de Perú del proyecto Seguimiento de Cumbres, proyecto hemisférico coordinado por la Corporación Participa de Chile y Focal (Canadá). También es delegado de Desco ante la Red Globalización y Equidad (RedGe), red de la sociedad civil que busca incidir con propuestas en las negociaciones entre la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea.

Marcelo Fabián Sain. Doctor en ciencias sociales (Unicamp, Brasil, 1999). Maestro en ciencias sociales con mención en ciencia política (Flacso-Argentina, 1993). Licenciado en ciencia política

(Universidad de El Salvador, 1987). Profesor e investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires. Viceministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (2002). Director de la Unidad de Información Financiera abocada a la investigación del lavado de dinero y los delitos conexos (2001-2005). Interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria –primera policía federal creada en democracia y con mando civil–, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la República Argentina (2005-2009). Autor de numerosos libros y publicaciones especializadas y ponencias en eventos nacionales e internacionales referidos a las problemáticas de la seguridad pública y las agencias policiales así como también a la defensa nacional, las relaciones civil-militares y los asuntos de seguridad internacional.

Markus Schultze-Kraft. Politólogo de la Universidad Libre de Berlín con una maestría en estudios latinoamericanos y un doctorado en política comparada de la Universidad de Oxford. En el periodo 2001-2010 encabezó el trabajo de International Crisis Group en América Latina y el Caribe, y dictó clases sobre democratización y resolución de conflictos armados en la Universidad de los Andes, en Bogotá. Actualmente se desempeña como Governance Team Leader & Research Fellow en el Institute of Development Studies (IDS) en la Universidad de Sussex (Reino Unido). Es autor del libro *Pacificación y poder civil en Centroamérica* (Norma, 2005), y ha publicado artículos e informes analíticos sobre diversos asuntos relacionados con la prevención y la resolución de conflictos en América Latina, las relaciones cívico-militares, el crimen transnacional organizado y el narcotráfico, así como sobre las relaciones entre la región y Europa y Estados Unidos. Las opiniones expresadas en su artículo son responsabilidad única del autor y no comprometen al IDS.

José Manuel Ugarte. Abogado, especialista en derecho administrativo y doctor por la Universidad de Buenos Aires, profesor en las universidades de Buenos Aires y Católica de Santiago del Estero, así como en la maestría en seguridad pública del Instituto Universitario de Policía Federal Argentina, en el Instituto Universitario de Seguridad Marítima y Protección Ambiental (Seguridad Interior), en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado, y en la carrera de especialización en gestión de la defensa organizada por el Ministerio de Defensa y la Universidad de Tres de Febrero, así como en la maestría en derecho administrativo de la Universidad Abierta Interamericana. Miembro del comité académico del Instituto de Estudios Estratégicos para la Defensa Manuel Belgrano.

Boris I. Yopo Herrera. Sociólogo y magister en estudios internacionales (Universidad de Chile), maestría en ciencia política (Flacso). Ha ocupado diversos cargos en el ámbito público, tales como embajador de Chile en Sudáfrica (1999-2004); director de estudios de la Academia Diplomática "Andrés Bello" (1992-1995); asesor académico de la Dirección de Planificación, Ministerio de Relaciones Exteriores (1995-1998); asesor de la presidencia en asuntos internacionales (2007-2008); asesor internacional del ministro de Defensa Nacional (2008-2009). En el ámbito académico, ha sido director adjunto del Programa de Políticas Exteriores Latinoamericanas (Prospel) (1986-1992); investigador asociado del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) de Londres (1986-1987); profesor-investigador de Flacso (1985-1989); y profesor y director de posgrado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (1986-1998 y 2004-2007). Actualmente es coordinador en Chile del Programa de Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert, profesor de la Academia Diplomática y de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Anepe) del Ministerio de Defensa.