



**Seguridad Regional
en América Latina
y el Caribe**

**anuario
2013**

Catalina Niño Guarnizo
EDITORA

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

Programa de
Cooperación
en Seguridad
Regional

ANUARIO 2013
DE LA SEGURIDAD REGIONAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

CATALINA NIÑO GUARNIZO
EDITORA

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

FES  **SEGURIDAD**

ANUARIO 2013 DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

© Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol)

Calle 71 n° 11-90, Bogotá

Teléfono 57 (1) 347 30 77

Fax 57 (1) 217 31 15

Correo electrónico fescol@fescol.org.co

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, noviembre de 2013

ISSN 2216-1082

COORDINACIÓN EDITORIAL

Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Lucía Vargas

DISEÑO CARÁTULA

Camila Cesarino Costa

IMPRESIÓN

Mavarac Ltda.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

Catalina Niño Guarnizo

PRIMERA PARTE

GEOPOLÍTICA Y SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

BALANCE DE LA SEGURIDAD EN BOLIVIA, 2012-2013 <i>José Carlos Campero</i>	3
LAS POLÍTICAS BRASILEÑAS DE DEFENSA Y SEGURIDAD EN 2012-2013: UNA TRAYECTORIA TORTUOSA Y PARADÓJICA <i>Alcides Costa Vaz / Juliano Cortinhas</i>	32
CHILE: DEFENSA Y RELACIONES VECINALES EN UN PERIODO CONVULSIONADO <i>Boris Yopo Herrera</i>	43
COLOMBIA: AVANCES Y RETROCESOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN SANTOS, JULIO DE 2012-JULIO DE 2013 <i>Sandra Borda Guzmán / Juan Francisco Gómez</i>	53
COSTA RICA: MEDIDAS PARA MEJORAR LA SEGURIDAD CIUDADANA Y OBTENER LA PAZ SOCIAL <i>Ana C. Araya Amador / Max A. Loría Ramírez / Manuel A. Vargas Pérez</i>	74
ECUADOR: DINÁMICAS DEL MODELO DE SEGURIDAD INTEGRAL <i>Grupo de Trabajo de Seguridad Regional FES-Ildis</i>	88
LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL SALVADOR: UN FENÓMENO COMPLEJO QUE REQUIERE RESPUESTAS INTEGRALES <i>Óscar A. Fernández</i>	97

GUATEMALA: VIOLENCIA Y AUTORITARISMO, UNA MEZCLA PELIGROSA <i>Iduvina Hernández Batres</i>	124
LA SEGURIDAD EN HONDURAS <i>Wilfredo Méndez</i>	135
MÉXICO, 2013. DE LA CONTENCIÓN A LA PREVENCIÓN: NUEVO GOBIERNO, ¿OTRO PARADIGMA? <i>Raúl Benítez Manaut / Armando Rodríguez Luna</i>	148
EL MODELO POLICIAL DE NICARAGUA. ÉXITOS EN LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EFECTOS EN LA SEGURIDAD REGIONAL <i>Wilma Reyes Sandoval, con la colaboración de Heberto Rodríguez González</i>	167
SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN PANAMÁ <i>Aracelly Camacho de Casanova / Alberto Amaris Prettel</i>	183
PERÚ: UN GOBIERNO SIN RUMBOS FIJOS <i>Eduardo Toche</i>	197
“TODO LO SÓLIDO SE DESVANECE EN EL AIRE”: VIOLENCIA, CRIMINALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN REPÚBLICA DOMINICANA <i>Lilian Bobea</i>	209
VENEZUELA: DEBILITAMIENTO DEL CONTROL DEMOCRÁTICO SOBRE EL SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD: ¿PROFUNDIZACIÓN DEL AUTORITARISMO? <i>Francine Jácome</i>	216

SEGUNDA PARTE

CRIMEN ORGANIZADO Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LECCIONES CLAVE PARA LOS ESFUERZOS DEL ESTADO PARA AFRONTAR LA VIOLENCIA URBANA Y EL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA <i>Vanda Felbab-Brown</i>	241
REDES CRIMINALES Y EJERCICIO DE LA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA TENTATIVA <i>Santiago Villaveces Izquierdo</i>	265
EL TRÁFICO DE ARMAS DE FUEGO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MITOS, REALIDADES Y VACÍOS EN LA AGENDA INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN <i>William Godnick / Julián Bustamante</i>	279
RESEÑAS BIOGRÁFICAS DE LOS AUTORES	309

ÍNDICE DE GRÁFICAS, TABLAS, MAPAS Y FIGURAS

BALANCE DE LA SEGURIDAD EN BOLIVIA, 2012-2013

Gráfica 1.	Producción y erradicación de hoja de coca, 2008-2012	5
Tabla 1.	Cifras comparadas de interdicción, primer semestre 2012-2013	7
Gráfica 2.	Nacionalidad de los detenidos por actividades de narcotráfico, primer semestre de 2013, en porcentaje	8
Tabla 2.	Incautaciones de cocaína peruana en Bolivia, hasta el 1 de agosto de 2013	14
Mapa 1.	Rutas de la trata y tráfico de personas en Bolivia	18
Gráfica 3.	Denuncias de trata de personas, 2010-primer semestre de 2012	18

COSTA RICA. MEDIDAS PARA MEJORAR LA SEGURIDAD CIUDADANA Y OBTENER LA PAZ SOCIAL

Tabla 1.	Evolución de la política de seguridad ciudadana entre 2010 y 2012 según los objetivos propuestos en el combate de la inseguridad ciudadana	76
Tabla 2.	Evolución de la seguridad ciudadana entre 2011 y 2012, según los objetivos propuestos	76
Tabla 3.	Costa Rica: tasa de homicidios por 100.000 habitantes, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000-2012	77
Tabla 4.	Tasa de delitos por 100.000 habitantes, 2006-2011	78
Tabla 5.	Observaciones a la Polsepaz	82

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL SALVADOR: UN FENÓMENO COMPLEJO QUE REQUIERE RESPUESTAS INTEGRALES

Gráfica 1.	Índice de Gini en El Salvador, 2001-2009	101
Gráfica 2.	Número de homicidios, 2003-2012	102
Gráfica 3.	Tasa de homicidios por 100.000 mil habitantes, 2003-2012	102
Tabla 1.	Móviles asociados a los homicidios, 2005-2008 y 2010-2011, por 100.000 habitantes	102

Gráfica 4.	Porcentaje de homicidios según departamento, 2012	103
Tabla 2.	Comparativo de homicidios por días de la semana, 2012-2013	103
Tabla 3.	Homicidios por grupo etario, 2012-agosto de 2013	103
Gráfica 5.	Homicidios por armas de fuego, 2006-2012	104
Tabla 4.	El Salvador, otros delitos en el ámbito nacional, 2009-2012	104
Gráfica 6.	Número de desaparecidos, 2009-2012	104
Mapa 1.	Homicidios por municipio en El Salvador. Comparación de los catorce meses anteriores de la tregua (enero de 2011-febrero de 2012) con los catorce siguientes (marzo de 2012-abril de 2013)	107
Tabla 5.	Población total de reclusos en El Salvador, 2004-2009	108
Gráfica 7.	Tasa de reclusos por 100.000 habitantes, 2004-2009	108
Gráfica 8.	Estatus jurídico de la población privada de libertad, 2004-2009	110
Tabla 6.	Población reclusa por rango etario, 2007-2012	110
Gráfica 9.	Población interna adulta, 2006-2012	110
Gráfica 10.	Población penitenciaria por rango de edades	111
Mapa 2.	Rutas centroamericanas en el tráfico de drogas	113
Gráfica 11.	Precio de la cocaína en la ruta atlántica, en dólares	114
Gráfica 12.	Asesinatos de mujeres por rangos de edad, 2012	116
Gráfica 13.	Total de asesinatos de mujeres en El Salvador, 2003-2012	116
Gráfica 14.	Asesinatos de mujeres 2012, por municipios	116

GUATEMALA: VIOLENCIA Y AUTORITARISMO, UNA MEZCLA PELIGROSA

Gráfica 1.	Guatemala, número de homicidios, 2002-2012	125
------------	--	-----

LA SEGURIDAD EN HONDURAS

Tabla 1.	Incidencia delictiva registrada en DNIC, 1995-2012	137
Gráfica 1.	Muertes por causa externa, número de casos, enero-diciembre 2011-2012	137
Gráfica 2.	Homicidios de mujeres por año, 2005-2012	138
Tabla 2.	Aportes externos al diagnóstico de la seguridad en Honduras	142
Gráfica 3.	Análisis comparativo de líneas prioritarias en la problemática de seguridad, junio de 2010-marzo de 2013	143

MÉXICO, 2013. DE LA CONTENCIÓN A LA PREVENCIÓN: NUEVO GOBIERNO, ¿OTRO PARADIGMA?

Tabla 1.	México. Total de muertes causadas por homicidio, 2000-2011	152
Gráfica 1.	Homicidios vinculados al crimen organizado, 2012	152
Tabla 2.	Carteles de México, 2006-2012	154
Tabla 3.	Víctimas según delitos declarados y promedio de delitos por víctima, 2011 y 2012	154
Tabla 4.	Recursos de la iniciativa Mérida, 2008-2014 (millones de dólares)	156

ÍNDICE DE GRÁFICAS, TABLAS, MAPAS Y FIGURAS

Tabla 5.	Ejecuciones en Chihuahua, 2006-2012	156
Tabla 6.	Distrito Federal. Legalización de la marihuana 2013	162

EL MODELO POLICIAL DE NICARAGUA. ÉXITOS EN LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EFECTOS EN LA SEGURIDAD REGIONAL

Gráfica 1.	Tasa de homicidios en Centroamérica, por 100.000 habitantes, 2012	169
Gráfica 2.	Robo de vehículos en Centroamérica, 2012	169
Gráfica 3.	Secuestros extorsivos en Centroamérica, 2011	169
Tabla 1.	Costos del crimen y la violencia en Centroamérica (millones de dólares)	170
Gráfica 4.	Evaluación del combate a la trata de personas, 2012	171
Gráfica 5.	Producto interno bruto de Centroamérica, 2012	171
Gráfica 6.	Salarios de los policías en Centroamérica, 2012	171
Gráfica 7.	Índice de fuerzas policiales en Centroamérica por 10.000 habitantes, 2012	173
Gráfica 8.	Nicaragua: comportamiento de las denuncias, 2006-2012	173
Gráfica 9.	Nicaragua: actividad delictiva frente a capacidad de respuesta policial, 2000-2012	173
Gráfica 10.	Nicaragua: estructura de las denuncias, 2012	174
Gráfica 11.	Cocaína incautada y células neutralizadas, 2000-2012	179

SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN PANAMÁ

Gráfica 1.	Tasa de homicidios en Panamá, 2000-2012	185
Gráfica 2.	Muertes por homicidio registradas en Panamá, según grupo de edad, 2012	187

VENEZUELA: DEBILITAMIENTO DEL CONTROL DEMOCRÁTICO SOBRE EL SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD:
¿PROFUNDIZACIÓN DEL AUTORITARISMO?

Tabla 1.	Declaraciones de miembros de la Fuerza Armada, y del presidente Maduro, en relación con el chavismo	220
Tabla 2.	Gasto en seguridad y defensa, 2012 y 2013	225

REDES CRIMINALES Y EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA TENTATIVA

Gráfica 1.	Niveles de inseguridad por país, 2012	269
Gráfica 2.	Porcentaje que identifica al crimen como el principal problema, por país, 2012	269
Gráfica 3.	Porcentaje que identifica la corrupción como el principal problema del país, 2012	270
Gráfica 4.	Confianza en las instituciones en América, 2012	271
Gráfica 5.	Percepciones del involucramiento de la policía con el crimen en América Latina y el Caribe, 2008	272

EL TRÁFICO DE ARMAS DE FUEGO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
MITOS, REALIDADES Y VACÍOS EN LA AGENDA INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN

Tabla 1.	Tasa de homicidios en el mundo, por 100.000 habitantes, 2010	279
Figura 1.	Resumen visual de transferencias legales e ilícitas	282
Tabla 2.	Importaciones de AFME en América Latina y el Caribe, en dólares estadounidenses, 2010	283
Tabla 3.	Exportaciones de AFME de países de América Latina y el Caribe, en dólares estadounidenses, 2010	283
Tabla 4.	Precios de un fusil Kalashnikov en algunos países latinoamericanos, en dólares estadounidenses, 1991-1995, 1996-2000, 2001-2005	287
Tabla 5.	Medidas de control de armas pequeñas	301

SIGLAS

Alba	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ATF	Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (Estados Unidos)
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
Bacrim	bandas criminales (Colombia)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Cabi	Central America Business Intelligence
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Cicad	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (OEA)
Cicig	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Cifta	Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados
Cisen	Centro de Investigación y Seguridad Nacional (México)
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos (México)
CPI	Corte Penal Internacional
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad (Colombia)
DEA	Drug Enforcement Administration

DGFM	Dirección General de Fabricaciones Militares (Argentina)
Dian	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Colombia)
Dirandro	Dirección Antidrogas (Perú)
ELN	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)
Envipe	Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (México)
Erpac	Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia
Fanb	Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Venezuela)
Farc	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
HRW	Human Rights Watch
Inacif	Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Guatemala)
Isna	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Niñez y la Adolescencia
NAS	Narcotics Affairs Section (Estados Unidos)
Nisat	Norwegian Initiative on Small Arms Transfers
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONDCP	Office of National Drug Control Policy (Estados Unidos)
ONG	organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Onudd	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
Otan	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAN	Partido Acción Nacional (México)
PGR	Procuraduría General de la República (México)
PIB	producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Polsepaz	Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (Costa Rica)
PRI	Partido Revolucionario Institucional (México)
Sedena	Secretaría de la Defensa Nacional (México)
Segob	Secretaría de Gobernación (México)

SIGLAS

Semar	Secretaría de Marina (México)
SSP	Secretaría de Seguridad Pública (México)
Tiar	Tratado interamericano de asistencia recíproca
TPP	Trans-Pacific Partnership (también, Trans-Pacific Strategic Economic Partnership; en español, Acuerdo de Asociación Transpacífico)
Unodc	United Nations Office on Drugs and Crime
UPP	Unidad de Policía Pacificadora (Brasil)
Usaid	United States Agency for International Development
Vraem	valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Perú)

PRESENTACIÓN

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

Los problemas asociados al crimen organizado son elementos casi constitutivos de las últimas décadas de historia de la mayoría de países de América Latina. Durante el último año, las tendencias de seguridad regional de años anteriores se han mantenido: la disminución de la influencia de Estados Unidos en la región y la expansión del crimen organizado con los desafíos que representa para la seguridad y la gobernabilidad democrática de algunos países. Sin embargo, 2013 estuvo marcado por una serie de cambios políticos significativos, que sin duda implican cambios en el panorama tanto en términos de seguridad como en defensa.

El hecho que quizá más alteró la agenda regional fue la muerte del presidente de Venezuela Hugo Chávez Frías, quien había sido reelegido hacía apenas cuatro meses para un cuarto mandato consecutivo como presidente de su país en el periodo 2013-2019. Su fallecimiento trajo consigo la convocatoria a nuevas elecciones, en las que si bien ganó su sucesor y ex canciller, Nicolás Maduro, el país estuvo sumido durante algunas semanas en una lucha política y mediática entre Maduro y Enrique Capriles, el candidato rival, quien acusó de fraude al equipo oficialista, se negó a reconocer su victoria e impugnó las elecciones. Las dificultades de Maduro para mantener unidas las distintas facciones de su partido y el poco margen con el que ganó las elecciones plantean un complejo escenario político en Venezuela, en donde además los problemas económicos y de crimen organizado e inseguridad, que ya venían de los tiempos de Chávez, se mantienen, si no se han recrudecido.

El fallecimiento del líder venezolano plantea además una serie de inquietudes sobre el futuro del chavismo y de lo que él bautizó como el socialismo del siglo veintiuno. El deceso de Chávez implica el reacomodo de las fichas del tablero político en la región. Sin su presencia crítica frente a Estados Unidos y el músculo financiero del petróleo venezolano, iniciativas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) y el bloque bolivariano, en el que se ubican Bolivia, Ecuador y Nicaragua, han perdido ritmo y cohesión, y tienen menos margen de maniobra. En cuanto a la relación con Cuba, cuya alianza político-económica con Chávez funcionó por años, hoy las críticas le llueven a Maduro por mantener el suministro de petróleo a la isla en un momento en el que Venezuela sufre problemas de desabastecimiento de bienes y alimentos básicos. Además, la inestabilidad política y económica de Venezuela tampoco le permiten desempeñar un papel muy central dentro del Mercado Común del Sur (Mercosur). Todo ello hace que muchos analistas afirmen que con la muerte de Chávez murió también el chavismo y su influencia en la región.

Otro elemento importante en el panorama regional es el proceso de paz que el gobierno colombiano adelanta con la guerrilla de las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). De hecho, en ese contexto la muerte de Chávez también trajo cambios. Venezuela es uno de los garantes del proceso y aunque el presidente Maduro ratificó la disposición de su país de seguir apoyándolo, la ausencia de Chávez es significativa por la cercanía y el reconocimiento que tenía frente a ese grupo guerrillero. Después de un año de negociaciones se han logrado acuerdos en los dos primeros de los cinco puntos de la agenda de negociación: política de desarrollo agrario integral y garantías para la participación política. Los demás puntos están pendientes: solución al problema de las drogas ilícitas; derechos de las víctimas; y fin del conflicto, dejación de las armas por parte de las Farc y reintegración a la vida civil; más todo lo que tiene que ver con la implementación, la verificación y la refrendación de los acuerdos. Aunque el proceso ha sido muy criticado por la derecha colombiana y hay interrogantes sobre el avance de los diálogos en medio del proceso electoral que tendrá lugar en el primer semestre de 2014 para elegir presidente y Congreso, por ahora las conversaciones se mantienen. En todo caso, es claro que la firma de un acuerdo con las Farc no significa la paz inmediata en Colombia. Atender los desafíos de la implementación del acuerdo, junto con los planteados por las actividades del crimen organizado, seguirá siendo una tarea fundamental del estado colombiano y también de sus países vecinos. Además de las dinámicas de crimen transnacional, problemas como la población desplazada de colombianos en Ecuador o la muy denunciada presencia de las Farc en Venezuela, son asuntos que deberán atenderse en un escenario de posconflicto.

Por otro lado, el fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya sobre el tratado limítrofe entre Colombia y Nicaragua, que le concedió 75.000 kilómetros de mar a Nicaragua, ha generado reacciones muy negativas en Colombia. De hecho, ese país ha esgrimido todo tipo de argumentos para

no cumplir con el fallo y ha buscado apoyo internacional para su negativa, estrategia que según los especialistas no ha dado resultado. A ese desafío al derecho internacional se suma el revuelo que la administración del presidente Juan Manuel Santos generó al anunciar que Colombia suscribiría un convenio de cooperación con la Otan (Organización del Tratado del Atlántico Norte), con miras a ingresar a esta organización. Si bien la Otan dejó claro que el país no cumple con los criterios básicos para ser miembro, sí manifestó su interés por impulsar la cooperación con Colombia y por suscribir un acuerdo que permitiría el intercambio de información clasificada. El solo anuncio del gobierno colombiano produjo una oleada de críticas, en especial por parte de los mandatarios de Bolivia y Venezuela, quienes pidieron una reunión de emergencia del Consejo de Seguridad de la Unasur para analizar el asunto. Es claro que la confianza entre los países de la región aun es bastante frágil.

En cuanto al fenómeno del crimen organizado, Centroamérica y México siguen sufriendo sus efectos negativos, en particular vinculados al narcotráfico y a las políticas represivas de la guerra contra las drogas. En este aspecto, la discusión en el continente ha sido bastante intensa durante el último año. Después de la Cumbre de las Américas de 2012 en Cartagena, en mayo de 2013 el secretario general de la OEA, Jose Miguel Insulza, presentó el *Informe sobre el problema de las drogas en las Américas*, como un aporte a un debate que apenas comienza acerca de la efectividad de las políticas utilizadas hasta ahora para enfrentar el problema. Al mismo tiempo, Uruguay, liderado por el presidente José Mujica, está en proceso de desarrollar una estrategia revolucionaria en materia de política de drogas.

A mediados del año, la Cámara del parlamento uruguayo aprobó una ley que regula el cultivo, la producción y el comercio de marihuana. Aunque la ley debe pasar todavía los debates en el Senado, la mayoría a favor de esta iniciativa ya es clara, iniciativa que convertirá a Uruguay en el primer país latinoamericano en despenalizar todo el mercado de marihuana. Los próximos años serán fundamentales para la implementación de las políticas que le permitirán al gobierno uruguayo regular los diversos eslabones de la cadena de valor de esta droga. Habrá que esperar para saber cuáles son los resultados de esta iniciativa que puede convertirse en un modelo a seguir para otros países interesados en hacer cambios en sus políticas internas en materia de drogas.

En el futuro inmediato también habrá que atender a los procesos electorales que ocurrirán a finales de 2013 y durante 2014 en varios países de la región. En Chile, Honduras, Costa Rica, Colombia y Panamá se elegirán nuevos presidentes y congresos. En el caso de Honduras, las tensiones políticas, que desde el golpe de estado de 2009 se han intensificado, plantean retos muy importantes para el nuevo gobierno en materia de gobernabilidad. En Colombia muchos asocian un posible acuerdo con las Farc con la reelección del presidente Juan Manuel Santos; pero más allá de quién sea el nuevo mandatario, los resultados de las elecciones parlamentarias serán claves para la implementación de ese acuerdo potencial.

Todos estos elementos dan cuenta de cómo el asunto de la seguridad regional seguirá siendo central en la agenda pública en América Latina, tanto en el ámbito académico como en el de la política doméstica e internacional.

Esta quinta edición del *Anuario de seguridad regional en América Latina y el Caribe*, del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert, continúa, en su primera parte, con el análisis de las principales dinámicas geopolíticas en materia de seguridad, defensa y política exterior de los países que hacen parte de la región. Un elemento novedoso de esta edición es que incluye capítulos sobre cada uno de los países centroamericanos en donde el Programa tiene actividades, esfuerzo con el que se quieren analizar con mayor detalle los desafíos de seguridad que enfrentan los países de esa compleja subregión del continente. En la segunda parte se presentan trabajos relacionados con el fenómeno del crimen organizado en América Latina.

Como siempre, queremos agradecer el trabajo de los coordinadores de los grupos nacionales y subregionales y demás especialistas que trabajan con nosotros y que hacen posibles las actividades del Programa de Cooperación en Seguridad Regional, así como a los autores que contribuyeron para esta publicación. Queremos hacer un reconocimiento también a la Friedrich Ebert Stiftung (FES), y especialmente a quienes trabajan en sus oficinas en los países de la región, por su apoyo en la gestión del Programa y en la producción de este *Anuario*. Sin ellos, esta publicación no sería posible.

CATALINA NIÑO GUARNIZO

PRIMERA PARTE

GEOPOLÍTICA Y SEGURIDAD REGIONAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

BALANCE DE LA SEGURIDAD EN BOLIVIA, 2012-2013

JOSÉ CARLOS CAMPERO

INTRODUCCIÓN

La principal variable en el ámbito de la seguridad nacional en Bolivia sigue siendo el narcotráfico, y como tal continúa definiendo la agenda de relaciones bilaterales con los países vecinos. Sin embargo, durante 2012-2013, en torno a este problema hubo una serie de hechos con Perú y Estados Unidos que se priorizan en el presente análisis. En cuanto a las relaciones con Brasil y Chile, algunos casos particulares marcaron la gestión.

En relación con la inseguridad ciudadana, la agenda del periodo estuvo marcada por los ajustes de cuentas vinculados al narcotráfico, de la mano de la presencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y el PCC del Brasil, la incapacidad de la respuesta pública para aminorar los casos de trata y tráfico, y los linchamientos y conflictos en aumento.

La crisis del régimen penitenciario marca el análisis sobre la Policía nacional y la vulneración de los derechos humanos el de las Fuerzas Armadas. Se debe mencionar por último que en casi

todas las problemáticas de seguridad analizadas la respuesta del aparato público ha sido reactiva y, sobre todo, discursiva.

1. PRODUCCIÓN DE HOJA DE COCA Y NARCOTRÁFICO

Durante el último año este asunto estuvo centrado en tres temáticas principales: 1) el retorno de Bolivia a la Convención de 1961 y la despenalización del consumo tradicional dentro de su territorio por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); 2) buenos resultados de la política de “nacionalización” de erradicación e interdicción de la lucha contra las drogas; y 3) el debate sobre la presencia de carteles del narcotráfico en el país.

1.1 LAS NACIONES UNIDAS Y LA CONVENCIÓN DE 1961

En 2009, el presidente Evo Morales (2006-2009; 2009-) solicitó formalmente a las Naciones Uni-

das enmiendas al artículo 49 de la Convención sobre estupefacientes de 1961¹, para eliminar la prohibición del masticado de la hoja de coca, lo que abrió un periodo de consultas entre los países signatarios, que terminó en la decisión de no modificación, impulsada principalmente por los Estados Unidos. Ante esta situación y en cumplimiento del texto de la nueva Constitución política del estado de 2009², el 29 de junio de 2011 el gobierno de Bolivia notificó formalmente al secretario general de la ONU su retiro de la Convención única sobre estupefacientes de 1961. En diciembre del mismo año, el presidente Morales solicitó al organismo multilateral la readmisión de Bolivia, con el veto a la penalización del acullico.

El 10 de enero de 2012, la Organización de las Naciones Unidas comunicó la posición boliviana a los países miembros, para que en un plazo de doce meses se pronunciaran a favor o en contra de la misma. El 11 de enero de 2013, y después de que solo quince de ciento ochenta y tres países objetaran la solicitud boliviana, lo que no alcanzó al tercio necesario para vetar la propuesta, la Secretaría General de las Naciones Unidas determinó la reincorporación de Bolivia a la Convención aceptando la reserva interpuesta hacía más de un año.

La secretaría general ha aceptado la solicitud hoy, 11 de enero de 2013, del instrumento de admisión de Bolivia con su reserva [...]. De los 183 estados que han ratificado o firmado la convención, quince objetaron la reserva de Bolivia (Estados Unidos, Reino Unido, Suecia, Italia, Canadá, Francia, Alemania, Rusia, Holanda, Israel, Finlandia, Portugal, Irlanda, Japón y México)³.

Esta victoria para la “diplomacia de la coca” determinó inmediatamente la celebración oficial del Día nacional del Acullico el 12 de marzo; y seis meses después, el 27 de junio de 2013, “la Cámara de Diputados de Bolivia aprobó un proyecto de ley para ratificar el retorno de Bolivia a la Convención antinarcóticos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1961 con una salvedad sobre el masticado de la hoja de coca”⁴.

El estado plurinacional de Bolivia se reserva el derecho de permitir en su territorio la masticación tradicional de la hoja de coca, el consumo y uso de la hoja de coca en su estado natural, para fines culturales y medicinales [...] así como también el cultivo, comercio y posesión. [...] Al mismo tiempo, el estado plurinacional de Bolivia seguirá tomando todas las medidas necesarias para controlar el cultivo de coca para prevenir su abuso y la producción ilícita de estupefacientes que pueden extraerse de las hojas.

Finalmente, a partir de la aceptación de la reserva interpuesta por Bolivia y aprobada por las Naciones Unidas, el gobierno del presidente Morales empezó a preparar una estrategia que le permita exportar legalmente, a corto plazo, la hoja de coca y sus derivados “legales” a los países de la región, principalmente a aquellos consumidores de hoja de coca para la masticación como Argentina, Brasil y Paraguay.

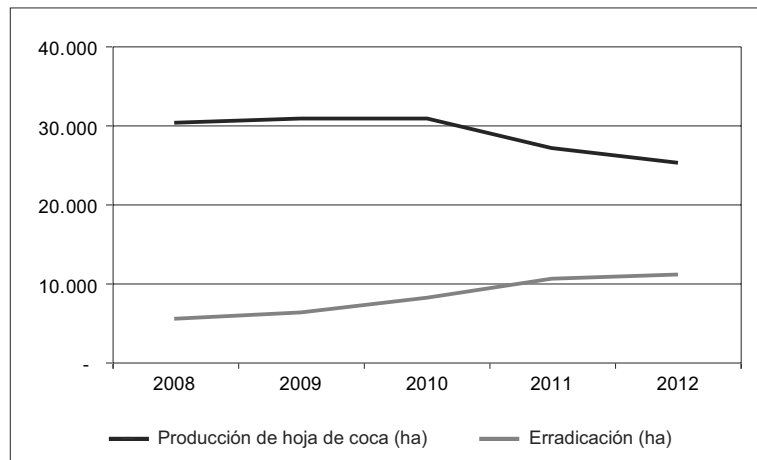
1.2 “NACIONALIZACIÓN” DE LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Por segundo año consecutivo, el área cultivada de hoja de coca mantuvo una tendencia a la baja, habiéndose reducido la extensión desde 31.000 hectáreas en 2010 a 27.200 en 2011 y a 25.300 en 2012. Es decir que en los dos últimos años la disminución neta fue de 19%.

Dicha disminución se ha dado sobre todo en la zona tradicional (Yungas de La Paz y norte de La Paz-Apolo), con 18% en 2011 y 21% en 2012, mientras que en las zonas del trópico de Cochabamba y las áreas protegidas se pasó de 15% en 2011 a cantidades menores, de 6 y 9%, respectivamente, en 2012.

Estas cantidades reflejan el resultado neto positivo de las erradicaciones concertada y forzosa llevadas a cabo por el gobierno de Bolivia durante los últimos dos años, a partir de una nueva política de autoregulación y control social de parte de los productores cocaleros, que ha reducido considerablemente la violencia y la

GRÁFICA 1. PRODUCCIÓN Y ERRADICACIÓN DE HOJA DE COCA, 2008-2012



Fuente: elaboración propia a partir de cifras de la Unodc, 2008-2013.

violación de los derechos humanos respecto a las prácticas de interdicción del pasado.

Han quedado sepultadas en el pasado las políticas de represión y de violación de los derechos humanos impuestas por los gobiernos neoliberales para la reducción de los cultivos de hoja de coca que existen en el trópico del departamento de Cochabamba y en los Yungas de La Paz.

El gobierno del presidente Evo Morales ha puesto en marcha el programa de racionalización de las plantaciones de coca en consenso con los sindicatos de los productores a fin de que sean sus dirigentes los que se encarguen de implantar en sus organizaciones el control social para que sus afiliados cumplan con las metas establecidas⁵.

Sin embargo, la conflictividad asociada a la erradicación no ha desaparecido por completo, en especial porque la producción de hoja de coca se ha extendido a zonas no tradicionales, donde se deben adelantar acciones de erradicación forzosa que generan conflictos sociales con las comunidades. Además, los cocaleros del trópico de Cochabamba (Chapare), han formulado quejas sobre el mal funcionamiento del control social en algunas zonas donde la presencia del narcotráfico es mayor, y porque el proceso de empadronamiento y auditoría de producción de hoja de coca no avanza como se esperaba.

Cocaleros de las seis Federaciones del Trópico reconocen que el control social, especialmente en Yapacaní y en San Germán, no funciona y para evitar el trabajo y la presencia de narcotraficantes están solicitando un mayor despliegue de efectivos de la Fuerza de Tarea Conjunta.

“No avanza, no sé de qué depende pero nosotros vamos a poder. Estamos viendo que no están haciendo en detalle los que están haciendo la auditoría, tiene que hacer por Federación, por Central cuántos sindicatos componen y a nosotros como auditoría nos tiene que entregar limpio como corresponde de cada Central, cada Federación y con cuántos sindicatos y a nosotros como auditoría nos tienen que entregar en limpio”⁶.

A las cifras anteriores debe sumarse la caída de la credibilidad de la Oficina Nacional de Drogas de los Estados Unidos, que debió reevaluar el potencial de producción de cocaína de los países andinos y ajustar a la baja en montos apreciables las cantidades en que estimaba la producción de hoja de coca en el periodo 2006-2012. Para el caso de Bolivia, la “dudosa” metodología utilizada por la ONDCP (Office of National Drug Control Policy) supuso que sus cálculos estuvieran 18% por encima de la realidad.

El 9 de julio, la Oficina encargada de la Política Nacional de Control de Drogas de los Estados Unidos publicó sus estimaciones

sobre el potencial de producción de cocaína en los países andinos, mencionando un importante decrecimiento a lo largo de la región entre el 2011 y el 2012. La mayor reducción fue reportada en Bolivia (-18 por ciento), comparada a Colombia (-8 por ciento) y Perú (-5 por ciento).

[...] Sin embargo, no se encontró explicación alguna del porqué la misma publicación modifica el potencial de producción de cocaína para Bolivia a 190 toneladas para la gestión 2011, en vez de la enorme cifra de 265 toneladas que fuese publicada un año antes por la misma oficina.

[...] Utilizando estas cifras, la reducción en el potencial de producción de cocaína entre los años 2011 y 2012 sería de -41%, un cambio dramático. De hecho, la página web de la ONDCP evidencia hoy una reducción retroactiva del potencial de producción de cocaína para Bolivia en los últimos cinco años, respecto de los datos que en ella se encontraban publicados en septiembre de 2012.

Los “supuestos” estudios de la DEA (Drug Enforcement Administration) en Bolivia en 2012, cuando había sido expulsada del país en 2008, fueron la base para que el gobierno de Estados Unidos no certificara al país en cuanto a sus resultados en la lucha contra las drogas, aspecto que sembró dudas respecto de la “variable política” en la medición.

[...] Esto es más confuso aún, porque solo hace tres meses, la misma oficina, declaraba en la Estrategia nacional de control de drogas que la producción de cocaína en Bolivia se había incrementado:

“La Agencia Antidrogas de los Estados Unidos de Norteamérica (DEA) también realizó un estudio sobre cómo los cambios en el proceso de producción de cocaína en Bolivia incrementaron su pureza y; por lo tanto, el potencial de producción de cocaína en Bolivia”⁷.

[...] La ONDCP admitió explícitamente que sus estimados sobre el potencial de producción de cocaína para Bolivia entre el 2007 y el 2011 (que extrañamente se inician un

año después del inicio del gobierno del presidente Morales) habían sido inflados significativamente. Esto es positivo en cuanto demuestra la sensibilidad de la organización a las generalizadas y bien respaldadas críticas a su información; sin embargo, sigue quedando poca claridad respecto a cómo la ONDCP calculó los datos para cada año. Las autoridades de los Estados Unidos admiten que desde que la DEA saliera de Bolivia en 2009, no se cuenta con medios para calcular ni el rendimiento de los arbustos de hoja de coca ni la eficiencia en la extracción del alcaloide, ambos indispensables para poder calcular el potencial de producción de cocaína. Consecuentemente, el cómo los Estados Unidos estimó el potencial de producción de cocaína para Bolivia sigue siendo un misterio⁸.

Finalmente, el resultado positivo de las nuevas políticas nacionales y el evidente manejo político del gobierno de Estados Unidos de la metodología para el cálculo de la producción de hoja de coca y el potencial de producción de cocaína, llevó a las autoridades gubernamentales bolivianas a concluir que “Con la salida de la DEA, Bolivia recuperó su dignidad y soberanía, y mejoró los resultados en la lucha contra las drogas [...] se han logrado resultados históricos [...] reconocidos por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc)”⁹.

1.3 PRESENCIA DE CARTELES DE LA DROGA EN BOLIVIA

Entre 2012 y mediados de 2013, los operativos policiales se incrementaron 2%, habiéndose incrementado también, en 18%, los detenidos producto de estos operativos en el mismo periodo. No obstante, estos porcentajes parecen no tener relación con los resultados de las incautaciones comparadas entre los primeros semestres del periodo 2012-2013, pues las cantidades de cocaína base y cocaína decrecieron en 52%, y las de marihuana lo hicieron en 83% (véase la tabla 1). ¿Cómo es posible que no se incauten cantidades similares de drogas cuando las cifras de operativos policiales, detenidos y laboratorios de procesamiento de coca destruidos sí lo son?

TABLA 1. CIFRAS COMPARADAS DE INTERDICCIÓN, PRIMER SEMESTRE 2012-2013

Item	Primer semestre 2012	Primer semestre 2013	Var (%)
Incautaciones de pasta base y clorhidr. de cocaína (ton)	20,3	9,7	-52
Incautaciones de marihuana (ton)	364,7	61,2	-83
Erradicación de hoja de coca (ha)	5.098	5.062	-1
Operativos policiales	6.635	6.743	2
Narcofábricas destruidas	2.673	2.520	-6
Detenidos	2.140	2.535	18

Fuente: elaboración propia a partir de cifras oficiales del Viceministerio de Defensa Social.

De acuerdo con los responsables del gobierno en el asunto, la reducción se debe a que:

Se ha frenado la actividad en puntos fronterizos, principalmente Brasil y Perú, y también en laboratorios y pozas de maceración. [...] Eso] significa que cuando hay más control, más operativos ejecutados, más laboratorios destruidos, al igual que pozas de maceración y fábricas [de droga]; la actividad [del narcotráfico] si bien se frenó, [también] bajó. [...] El país se mantiene como un territorio de tránsito de la cocaína que se produce en Perú o la marihuana que se cultiva en Paraguay, las que son transportadas a Chile, Argentina y parte de Brasil. [...] Empero, señaló que una dificultad con la que todavía se tropieza es que el tráfico de drogas y la elaboración de las mismas acontecen en lugares lejanos y de difícil acceso, por lo que es importante la cooperación de otros países¹⁰.

Evidentemente, si la actividad policial se ha incrementado, el país es lugar de tránsito de la droga de otros países y hay dificultad logística y geográfica para llevar a cabo la labor de interdicción, la explicación oficial ofrece información contradictoria respecto de los resultados logrados con las incautaciones.

Otros analistas sostienen que la reducción en las incautaciones responde a menores capacidades de inteligencia derivadas de la salida de la DEA del país y de la presencia de organizaciones internacionales del crimen organizado:

El sistema está empezando a hacer aguas porque falta una mejor inteligencia que fue retirada por la DEA (agencia antinarcóticos

estadounidense). La lucha antidroga está con los ojos vendados porque no cuenta con una información de punta para trabajar en contra de los narcotraficantes¹¹.

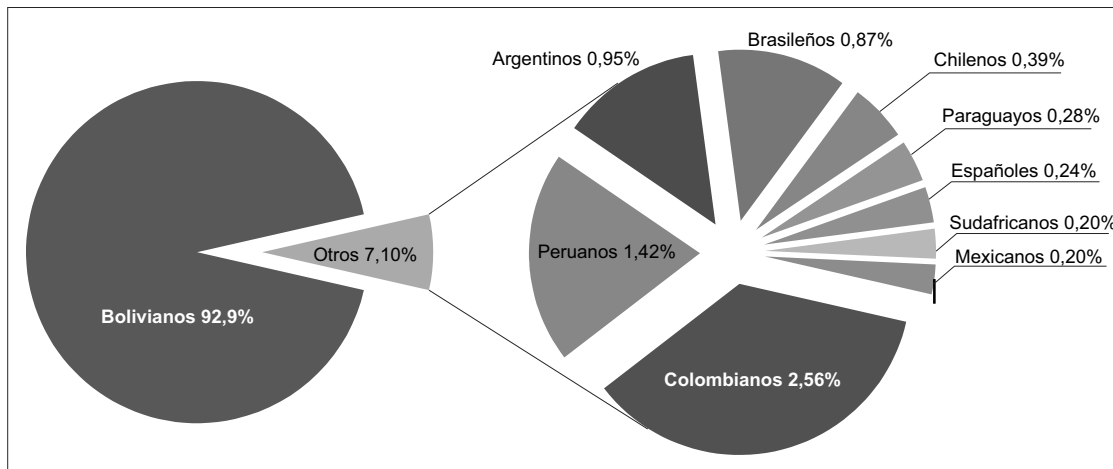
Esta última preocupación está relacionada con la presencia de ciudadanos extranjeros vinculados a las actividades del narcotráfico (gráfica 2), que demuestra la de organizaciones del crimen organizado en el país.

Si bien el gobierno niega la presencia de carteles internacionales de la droga y considera que se trata solo de la presencia de “emisarios” o “peces gordos”, la realidad es que la estructura clásica a la que se hace referencia (carteles) no existe más, debido a que las organizaciones criminales han evolucionado hacia redes más descentralizadas y adaptables a las condiciones del entorno en el que operan.

El ministro de Gobierno, Carlos Romero, admitió que en Bolivia hay ‘peces gordos’ del narcotráfico que operan en el país. [...] Nosotros hemos rechazado la idea de carteles, porque conforman estructuras de poder y llegan a manipular instituciones y tienen hasta sus propios representantes políticos. Llegan a constituir territorios. Esa es la estructura criminal que configura un cartel¹².

Los emisarios o peces gordos que identifica el gobierno representan la presencia descentralizada del crimen organizado en el país, y son ellos quienes cuentan con los vínculos internacionales en la cadena productiva y organizan las actividades necesarias para proveer de drogas a los principales mercados de consumo. Las

GRÁFICA 2. NACIONALIDAD DE LOS DETENIDOS POR ACTIVIDADES DE NARCOTRÁFICO, PRIMER SEMESTRE DE 2013, EN PORCENTAJE



Fuente: elaboración propia a partir de cifras oficiales del Viceministerio de Defensa Social.

estructuras de producción y tráfico las proveen estructuras nacionales y regionales, ilegales y legales, coordinadas por sujetos que representan una “franquicia criminal”.

Los recursos y las capacidades de estas redes son mucho mayores que los de cualquier organización policial o militar en el país; de ahí que por más esfuerzos de interdicción que se hagan, los logros tenderán a ser reducidos. Los grupos criminales actúan en redes mixtas de ilegalidad y legalidad que les permiten estar siempre varios pasos por delante de las fuerzas del orden, actuando flexiblemente y adaptándose pronto a los cambios, por lo que son difíciles de comprender, y enfrentar, por estructuras más bien rígidas y burocráticas.

2. RELACIONES INTERNACIONALES

Aun cuando las relaciones bilaterales de Bolivia con sus vecinos siguen estando determinadas por el asunto de las drogas, ha habido también una sucesión de roces políticos coyunturales que marcaron la agenda diplomática en el periodo analizado.

2.1 BRASIL

El asunto más analizado de 2012-2013 tiene que ver con los roces diplomáticos con Brasil a raíz de su otorgación de la figura de asilado político a Roger Pinto, un senador boliviano opositor al gobierno del presidente Morales.

2.1.1 CASO ROGER PINTO

Oriundo del norte boliviano fronterizo con Brasil, Pinto desarrolló una larga carrera pública vinculado ideológicamente a organizaciones de la derecha política boliviana. El último cargo público que ostentó fue el de senador por el departamento de Pando bajo la bandera política de la agrupación ciudadana Convergencia Nacional.

Desde ese cargo y siendo el jefe de la bancada de senadores de la oposición en el Senado Nacional, Pinto formuló acusaciones contra altos funcionarios del gobierno sobre supuestos vínculos con actos de corrupción y narcotráfico, acusaciones que produjeron tensiones políticas y contra-acusaciones de corrupción por parte del gobierno.

Entre las acusaciones del senador Pinto se destacaban las que advertían sobre las posibles relaciones entre miembros de la Policía nacional

y el narcotráfico, su conocimiento por parte de altas autoridades de gobierno, por ejemplo, el ministro de Gobierno, y la ausencia de medidas al respecto. La respuesta gubernamental no supuso la investigación de las denuncias y estuvo seguida más bien de una serie de acusaciones y del inicio de acciones legales en contra del senador Pinto.

El senador Roger Pinto aseguró que existía un informe con indicios que advertían sobre las actividades irregulares del “narco-general” René Sanabria y que el ex ministro de Gobierno [Sacha Llorentty] y el presidente Evo Morales conocían del hecho.

El ex ministro Llorentty abrió un juicio contra el senador opositor por el presunto delito de desacato. Llorentty dijo que Pinto debía probar sus denuncias en sentido de que él estaba informado de que su ex jefe de Inteligencia, René Sanabria, tenía vínculos con el narcotráfico y que pese a ello no tomó ninguna acción¹³.

A cada denuncia que hice por corrupción o narcotráfico, se me abrió un proceso penal por desacato, sedición o difamación, entre otros [...] Ya no es un oprobio la corrupción y el narcotráfico, sino el denunciarlos. Se ha institucionalizado la impunidad¹⁴.

Posteriormente, varias autoridades reconocieron haber recibido denuncias e información del senador Pinto y haberlas derivado a las instancias legales pertinentes (Fiscalía) para el análisis de la existencia de elementos de investigación.

El ex ministro de Gobierno Wilfredo Chávez dijo ayer que conocía las denuncias sobre narcotráfico presentadas por el senador opositor [...] Roger Pinto, y que las remitió a la Fiscalía.

Chávez [...] dijo que en su momento envió una nota aclaratoria y devolvió los papeles a la bancada de Convergencia y, además, remitió otro legajo al Ministerio Público para que determinara si había elementos de investigación sobre la denuncia de Pinto¹⁵.

No obstante, las acusaciones formales del gobierno en contra de Pinto seguían, situación que lo llevó a solicitar asilo político a la Embajada del Brasil en La Paz, diciendo que se veía en la necesidad de “[...] solicitar refugio en la embajada de Brasil, [...] frente al acoso y la persecución incesantemente”. En respuesta, el gobierno del Brasil decidió concederle asilo político, decisión que desató duras críticas de parte de gobierno boliviano.

El vicepresidente boliviano, Álvaro García Linera, tildó de “desatinada” la decisión de Brasil de asilar a Pinto debido a que este afronta una veintena de denuncias de supuesta corrupción.

El presidente Evo Morales dice que la decisión de Brasil es “equivocada”.

La ministra boliviana de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, Nardy Suño, dice que el asilo a Pinto es “un muy mal precedente en la lucha contra la corrupción” en Suramérica¹⁶.

Ante la negativa de Brasil de revisar su decisión por encontrarla en el marco “[...] de las normas y la práctica del derecho internacional latinoamericano”, Bolivia asumió la postura oficial de negar el salvoconducto necesario para que Pinto se trasladara a territorio brasileño. Decisión criticada duramente por la oposición boliviana, que la consideraba atentatoria a los derechos humanos y los tratados internacionales vigentes en la materia. La decisión estuvo seguida de reuniones políticas entre representantes de diversas instancias de ambos países: autoridades, miembros de las cancillerías, del Congreso e, incluso, de los presidentes. La presión diplomática brasilera para la emisión del salvoconducto fue tan importante que generó molestias en la Cancillería boliviana y terminó llevando a la sustitución del embajador del Brasil en Bolivia.

Más de un año después de concedido el asilo diplomático a Pinto y sin que hubiera habido avances en las negociaciones sobre la situación legal del senador, el encargado de Negocios de la Embajada del Brasil resolvió unilateralmente sacarlo de Bolivia, transportándolo en vehículos

oficiales y con escolta militar brasileña hasta la frontera, para ingresar al Brasil por Corumbá.

El gobierno boliviano descartó la ruptura de las relaciones con Brasil pero exigió explicaciones oficiales sobre la salida de Pinto del país. Las repercusiones diplomáticas en ambos países han sido evidentes, habiendo versiones diferentes sobre los hechos, asumiéndose y evitándose responsabilidades en diferentes niveles de gobierno de ambos países. La crisis llevó a la destitución del embajador y del encargado de Negocios del Brasil en Bolivia, y a la renuncia del canciller brasileño¹⁷, quien pasó a asumir la cartera de embajador de su país ante las Naciones Unidas.

Si bien la crisis en torno a Pinto parece haberse resuelto, las heridas del proceso demandarán tiempo para sanar. Los roces diplomáticos, posiciones políticas y, en especial, el desenlace, produjeron percepciones y opiniones diferentes entre autoridades y congresistas de ambos países respecto de lo que se considera correcto o incorrecto en un caso como este, llegándose incluso a criticar la inexistencia de democracia en Bolivia¹⁸. En consecuencia, queda aún por ver si habrá una nueva etapa diplomática en torno al caso Pinto. De todos modos, una nueva etapa en las relaciones entre los dos países podría haber comenzado, tal y como lo demuestra la reunión de agosto de 2013 entre la presidente Dilma Rousseff (2011-) y su homólogo Evo Morales, en Surinam, en el marco de la reunión de mandatarios de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas).

2.2 CHILE

2.2.1 POLÍTICA MARÍTIMA

El anuncio del presidente Morales, el 23 de marzo de 2011, de iniciar una demanda internacional contra Chile por su falta de respuestas a la reivindicación marítima boliviana, terminó materializándose el 24 de abril de 2013, cuando Bolivia recurrió a la Corte Internacional de Justicia de La Haya para que obligue a Chile a entablar

una negociación de buena fe que busque una solución pronta y efectiva al diferendo.

La Corte Internacional de Justicia de la Haya admitió pronto la demanda y aceptó también la documentación que acredita al ex presidente de Bolivia, Eduardo Rodríguez Veltzé, como embajador extraordinario y agente del estado boliviano ante la instancia internacional, “mientras dure el proceso”.

Varios analistas han señalado que la estrategia boliviana se cimenta en la teoría de los actos unilaterales, cuyo fundamento contenido en notas, declaraciones, memorándum, actas, entre otros, pretende demostrar tres supuestos de hecho: 1) la existencia de una obligación por parte de Chile; 2) el incumplimiento de esa obligación; y, 3) el deber de Chile de cumplir con la obligación y negociar de buena fe con Bolivia.

La reacción del gobierno de Chile fue la rehabilitación de su tramo del tren Arica-La Paz, en un acto mediático dirigido por el propio presidente Sebastián Piñera (2010-), y la emisión de un sello postal que rememora los cien años de esta obra de integración.

El proceso se encuentra en marcha y Chile nombró a Felipe Bulnes como su representante ante la Corte para atender el caso. Los plazos para la presentación de documentos que fundamenten la demanda boliviana empezaron a correr, todo lo cual dio inicio a un nuevo periodo de la conflictiva diplomacia del mar entre los dos países, con expectativas en Bolivia en torno al regreso de Michelle Bachelet (2006-2010) a la presidencia de Chile.

2.2.2 MILITARES ARRESTADOS EN CHILE

El 25 de enero de 2013 los soldados bolivianos Claudio Choque (20), Augusto Cárdenas (19) y José Fernández (18), fueron detenidos en un paso fronterizo por Carabineros de Chile mientras “combatían el contrabando”. Las autoridades chilenas informaron que los tres militares estaban en un vehículo cuando ingresaron armados

a territorio de Chile por el paso fronterizo de Colchane, a 1.987 kilómetros al norte de Santiago y a 290 kilómetros al sudoeste de La Paz, y que fueron trasladados a la ciudad chilena de Iquique en detención preventiva.

Por su parte, las autoridades bolivianas explicaron que los soldados cumplían con un operativo de control contra el contrabando para detener el ingreso de siete vehículos indocumentados. Que dos de los vehículos fueron detenidos, uno se varó y los otros cuatro reingresaron a territorio chileno. En consecuencia, que la patrulla habría decidido dejar a tres efectivos militares en el lugar para custodiar el vehículo averiado.

Frente a estos hechos, la ministra de Comunicación de Bolivia, Amanda Dávila, quien era parte de la comitiva que acompañaba al presidente Morales en la cumbre de la Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) en Santiago de Chile, calificó de “incidente lamentable” la detención de los tres militares bolivianos que traspasaron la frontera de Chile, y negó que el hecho fuera un intento de violación del territorio chileno:

Nosotros calificamos este hecho como un incidente lamentable pero que no tiene mala intención, no tiene un propósito velado de incursión y violación de territorio, nada de eso. [...] El gobierno chileno manifestó su disposición a resolver “de manera rápida y expedita” el incidente, agregó la ministra Dávila¹⁹.

El presidente Morales, por su parte, emitió un pronunciamiento en tono diferente: “[...] lamentó que el gobierno de Sebastián Piñera no haya coadyuvado con los militares bolivianos para detener a los contrabandistas que huyeron a territorio chileno a bordo de vehículos indocumentados”, recordando a las autoridades chilenas que los dos países habían firmado los tratados del 23 de noviembre de 1937 y del 7 de noviembre de 1999 en relación con la cooperación en materia de lucha contra el contrabando, emplazándolas a que tomaran posición respecto de su apoyo o no a esta. Las declaraciones del cónsul boliviano en

Chile y del vicepresidente García Linera siguieron la misma línea de Morales.

Días después, en su discurso durante la conmemoración de los ciento treinta y cuatro años del desembarco de tropas chilenas en Antofagasta durante la guerra del Pacífico, el presidente Morales calificó a los soldados como “héroes defensores del mar”, y su gobierno denunció a Chile ante la ONU por la detención de los militares bolivianos, lo que calificó como un gesto “inamistoso”.

El presidente Piñera, a su vez, acusó a Morales de crear un conflicto artificial y le pidió actuar “con mayor respeto a la verdad y al derecho internacional”:

Aquí hubo un tremendo doble estándar de parte de Bolivia: por una parte exigía soluciones y por el otro frenaba todas las posibles soluciones.

Desde el primer momento el gobierno [de Chile] intentó solucionar este problema lo antes posible. Quisimos incluso resolverlo antes de que el presidente Evo Morales llegara a la cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac).

[...] el caso se extendió más de la cuenta por la negativa de los soldados a prestar declaración, probablemente por instrucciones de su defensa o tal vez del propio gobierno boliviano²⁰.

El 25 de febrero, un juez excarceló a los soldados pero impidió su salida de territorio chileno, a lo que el presidente Morales replicó diciendo que “El juez optó por sacar [a los soldados] de una celda pequeña a una celda más grande que es Chile”.

Finalmente, el 1 de marzo la justicia chilena decidió dejar en libertad a los soldados bolivianos luego de que aceptaran el acuerdo de la suspensión del proceso penal iniciado en su contra a cambio de abandonar Chile en un plazo de veinticuatro horas.

Este hecho ilustra claramente el grado de sensibilidad que existe en las relaciones entre

Bolivia y Chile. Impasse de poca importancia elevado al máximo nivel de exposición pública internacional, con un resultado probablemente exitoso para los fanáticos del nacionalismo en cada país pero que deteriora las relaciones entre ambas naciones.

2.3 PERÚ

Las relaciones con este país vecino están totalmente determinadas por el problema de las drogas. Desde hace algunos años, Bolivia empezó a ser un país de tráfico de drogas desde Perú a Brasil y Argentina, además de transformador de la base de cocaína peruana en clorhidrato.

2.3.1 BOOM DEL NARCOTRÁFICO PERUANO

El valle de Pichis-Palcazu, en Perú, es un corredor económico que abarca las provincias de Puerto Inca (Huánuco) y Oxapampa (Pasco). La expansión del narcotráfico en la zona comenzó hace dos años, con un trasiego por vía terrestre o fluvial. No obstante, al endurecerse el control policial, las mafias aprovecharon la ausencia de vigilancia aérea.

La cercanía de este valle con los centros de producción de coca del Huallaga y de los ríos Apurímac y Ene, convirtió al lugar en punto obligado para la exportación de cocaína, y su desarrollo es evidente en la ciudad de Constitución, ubicada en Oxapampa, donde las mafias de la droga han centralizado sus operaciones, beneficiando con sus actividades a los pobladores.

El dinero del narcotráfico ha estimulado la construcción desordenada de hoteles, bares, discotecas, comercios. Abundan los vehículos sin placa, los hoteles sin registros y es notoria la prostitución femenina e infantil. También es evidente la presencia de extranjeros, que suelen ser los compradores de la droga o sicarios.

Cuando los traficantes peruanos y bolivianos descubrieron que toda la zona estaba

libre de radares y de la presencia del estado tomaron posesión del lugar y comenzaron a exportar por vía aérea. Para ellos es mucho más rentable mover la droga desde el Huallaga y el Vraem hacia Pichis-Palcazu porque no corren mucho riesgo²¹.

Las ingentes cantidades de recursos que mueven las actividades ilegales incentivan la participación de la población local involucrada y repercuten en “oportunidades” para el resto de pobladores.

Tzimeri, como se hace llamar un nativo asháninka de la comunidad de Yarina, en Pasco, lo ha visto todo. [...los narcotraficantes] contratan por 60 dólares al día a los comuneros para acondicionar un sector de 600 metros de la playa del río de la comunidad para que sirva como pista de aterrizaje. Trabajan 20 nativos durante cuatro días. Con el narcotráfico tenemos un mayor ingreso económico para nosotros, dice Tzimeri.

[... Me] pagan 60 dólares por día, cuando yo gano solo tres soles al día. Luego de que hacemos el trabajo, ellos desaparecen. No sabemos quiénes son ni de dónde vienen. [...] Mientras [los narcos] paguen por nuestro trabajo, todos aquí estarán contentos²².

La Dirección Antidrogas (Dirandro) de Perú destruyó a mediados de julio de 2013 diecisiete pistas clandestinas construidas por narcotraficantes para el envío de droga desde las provincias de Oxapampa y Puerto Inca a Bolivia y Brasil.

Según el reporte de Radio Programas del Perú (RPP), las avionetas eran bolivianas y hacían uso de estos espacios durante la madrugada. Se estima que a diario esas aeronaves transportaban alrededor de 350 kilos de pasta base de cocaína y otros estupefacientes, como clorhidrato²³.

Más de treinta y seis pistas clandestinas han sido identificadas a partir de las operaciones de control aéreo en el territorio peruano. Una de las zonas con mayor desarrollo de este tipo de infraestructura es el valle de Pichis-Palcazu, sobre todo por la inexistencia de control aéreo, y donde el crimen organizado genera empleo e

ingresos entre los nativos y pobladores del lugar, llegando a pagar incluso US\$30.000 a las comunidades por su “silencio”²⁴.

2.3.2 MAYOR PROBLEMÁTICA PARA BOLIVIA

La expansión de las actividades del narcotráfico en Perú ha repercutido de inmediato en Bolivia, como lo demuestran los informes de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico de la Policía boliviana, en los que se ve que 52% de las 19 toneladas de droga decomisada durante 2012 provenían del Perú. Asimismo, del total de detenidos ese mismo año (4.200), la mayor parte de los extranjeros eran ciudadanos peruanos (setenta y tres), lo que pone en evidencia que las mafias peruanas de tráfico de drogas convirtieron a Bolivia en un centro de operaciones²⁵. El principal incentivo para que los narcotraficantes peruanos centren sus intereses en Bolivia es que allí los precios por su droga son mucho mayores que en la costa peruana.

Los narcotraficantes compran el kilo de pasta lavada (cocaína) en el Vraem a 850 dólares y de acuerdo al viaje que realizan, su precio se va elevando, por ejemplo si el kilo de droga sale a la costa, el precio se eleva a 900 dólares.

Si la pasta lavada continúa su viaje hasta llegar a Juliaca-Desaguadero-La Paz su precio se eleva entre 1.600 y 2.000 dólares, por ello, el negocio del tráfico ilícito de drogas viene creciendo abrumadoramente²⁶.

Las autoridades bolivianas responsables del control del narcotráfico (Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico, FELCN), se encuentran preocupadas por el incremento de las actividades delictivas en la frontera con el Perú y la frontera tripartita con el Brasil.

[...] nos preocupa que Bolivia sea el centro de operaciones de los narcotraficantes peruanos por los precios que se manejan. Inteligencia ha confirmado que algunos cabecillas y emisarios de Brasil mantienen contacto directo con los traficantes perua-

nos que trasladan la droga desde el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem).

[...] Los efectivos de inteligencia de la FELCN, junto a sus homólogos de Brasil y Perú, han identificados tres corredores en la frontera boliviano-brasileña: Guayaramerín, San Matías y Puerto Suárez, por donde incursionan los narcos brasileños.

El coronel Quezada, quien admitió el ingreso de narcos peruanos y brasileños, afirmó que se han reunido con efectivos de Dirandro del Perú y la Policía Federal del Brasil para controlar estos corredores del narcotráfico²⁷.

El incremento del tráfico de cocaína desde el Perú hasta Brasil y Argentina llevó a las autoridades bolivianas a expresar su preocupación por la situación y los posibles efectos en materia de seguridad, pues “Nos han convertido en país de tránsito [debido a] que Brasil se convirtió en país consumidor de cocaína, y en país de tránsito de la cocaína a otros mercados”.

La influencia del narcotráfico peruano ha crecido hasta tal punto que, incluso, está afectando asuntos de seguridad bolivianos, como lo muestran las evidencias de que súbditos peruanos asentados al norte del departamento de La Paz incentivan el cultivo ilegal de hoja de coca e influyen en pobladores bolivianos para que se resistan a la erradicación de plantaciones excedentarias ilegales.

Tenemos información de inteligencia de que en esta zona hay algunos súbditos peruanos que están instigando [a la población] y tenemos información de que estos súbditos peruanos están inmiscuidos en el tráfico ilegal de drogas, dijo a los medios el viceministro de Sustancias Controladas, Felipe Cáceres.

[...] El funcionario se refirió al tema al informar sobre un pequeño incidente ocurrido el fin de semana en la localidad de Apolo, 450 kilómetros al norte de La Paz, donde unas treinta personas intentaron impedir el ingreso de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), compuesta por militares y policías a cargo de la destrucción de cocales²⁸.

Finalmente, con base en un seguimiento pe-riodístico fue posible identificar la incautación de grandes cantidades de droga peruana cuando ingresaban a territorio boliviano, y cuyo destino principal era Brasil (tabla 2).

2.3.3 COOPERACIÓN BILATERAL EN SEGURIDAD

La denominada cumbre 2+2 entre los cancille-ros y los ministros de Defensa de Bolivia y Perú estableció acuerdos binacionales para atender las problemáticas fronterizas más importantes: 1) narcotráfico; 2) trata y tráfico de personas; y 3) contrabando. La reunión se aprovechó también para afinar el reglamento para la conformación de la Comisión Binacional Fronteriza (Combi-fron) y acordar mecanismos de coordinación y medición de gastos de defensa.

Por otro lado, Bolivia y Perú buscan desarro-llar acciones inmediatas para combatir al narco-tráfico por vía aérea, ya que ambos países iden-tificaron que ahora la droga que circula entre los dos países transita por esa vía:

“Estamos trabajando ahora en cómo resolver el tráfico vía aérea, que es el tema sensible por ahora, de manera que hay una clara deci-sión del gobierno de enfrentarlo en todos los planos”, dijo ayer el ministro del Interior de Perú, Wilfredo Pedrazas.

Asimismo, el ministro de Gobierno de Bo-livia, Carlos Romero, indicó que existen dos lugares vulnerables al tráfico de droga: el punto fronterizo entre Bolivia, Brasil y Perú –llamado Bolpebra–, y el lago Titica-

ca. “Son esos temas que nos mueven a que trabajemos en controles migratorios, en in-tercambio de información, experiencias, tec-nología. Todo eso está incluido en la agenda bilateral”, afirmó Romero²⁹.

Los acuerdos entre las policías de ambos paí-ses suponen el intercambio oportuno de infor-mación sobre pistas clandestinas, organizaciones criminales, movimientos de capitales y vuelos irregulares, entre otros. Paralelamente, Bolivia y Perú trabajarán en la aplicación de las figuras de extradición y deportación mediante operativos conjuntos.

2.4 ESTADOS UNIDOS³⁰

2.4.1 LA EXPULSIÓN DE USAID Y LA SALIDA DE LA NAS

Desde la llegada al gobierno del presidente Evo Morales, la relación con Estados Unidos no ha sido la mejor y, en general, se ha deteriorado, pasando por la expulsión del embajador esta-dounidense, el retiro del embajador boliviano de Washington y la expulsión de la DEA.

Sin embargo, y pese a sucesivas amenazas del gobierno, tanto la división antinarcóticos de la Embajada de Estados Unidos (Narcotics Affairs Section, NAS) como la Usaid (United States Agency for International Development), la agencia de cooperación estadounidense, siguie-ron trabajando en el país, en especial la primera, que lo hace en relación directa con las instancias gubernamentales relacionadas con la producción de hoja de coca y la lucha contra el narcotráfico.

TABLA 2. INCAUTACIONES DE COCAÍNA PERUANA EN BOLIVIA, HASTA EL 1 DE AGOSTO DE 2013

Incautación (kg)	Origen	Destino	Detenidos	Fecha
306,4	Perú	Chile	1 boliviano	15/03/13
104,0	Perú	Brasil	2 peruanos y 1 peruano	05/07/13
398,9	Perú	Brasil y Europa	2 bolivianos	23/07/13
294,0	Perú	Brasil	N/D	22/07/13
144,0	Perú	Brasil, Europa y África	1 boliviano	01/08/13
1.247,3				

Fuente: elaboración propia a partir de notas periodísticas de 2013.

En julio de 2012, la oficina para la política antidrogas de la Casa Blanca hizo público su informe, que ubica a Bolivia como el segundo productor de cocaína del mundo, superando a Colombia. El rechazo del gobierno boliviano no se hizo esperar, debido a que consideraba dicho informe como no ajustado a la realidad y con el objetivo político de minimizar y cuestionar los resultados de la lucha de las autoridades y sectores del pueblo boliviano contra el narcotráfico.

Meses después y con base en el informe citado, el gobierno de Estados Unidos emite un memorándum presidencial, “[...] acusando a Venezuela y Bolivia de fracasar manifiestamente en la lucha antidrogas y volviendo a colocar a ambos países por cuarto año consecutivo en su lista negra, junto a Birmania”. Sin embargo, se dice que: “[...] el apoyo a programas de ayuda en esos tres países será mantenido porque es vital para los intereses de Estados Unidos”. Aun cuando el memorándum reconoce la disminución de la frontera agrícola de la hoja de coca, establece que la producción potencial de cocaína se incrementó 28%, aspecto que se encuentra explicado en el subtítulo 2.2 y que fue corregido posteriormente, durante 2013, al reconocer el error en el cálculo efectuado por el gobierno de Estados Unidos.

La cancillería boliviana rechazó “enérgicamente” el memorándum y emitió un comunicado de prensa en el que criticaba la calificación estadounidense a las labores de lucha contra el narcotráfico en Bolivia, considerando al documento “unilateral” y “sin respaldo técnico”.

Mediante otro comunicado, la Embajada de Estados Unidos hizo saber que su gobierno era consciente de los avances de Bolivia en materia de lucha contra el narcotráfico, pero que los consideraba insuficientes para reducir la producción potencial de cocaína en el país, haciendo notar que “la expulsión de la agencia antidrogas de Estados Unidos (DEA) ha perjudicado los esfuerzos para identificar y dismantelar organizaciones de narcotraficantes”.

En contraposición a lo afirmado en el memorándum de la presidencia estadounidense, la NAS

redujo unilateralmente, en más de 50%, su colaboración a Bolivia entre 2011 y 2013, anunciando que este año el apoyo sería solo por US\$5'000.000.

El 1 de mayo de 2013, el gobierno del presidente Morales decidió expulsar a la Usaid. “Hemos decidido expulsar a Usaid de Bolivia, se va Usaid de Bolivia. [...] Nunca más Usaid, que va manipulando, usando a nuestros dirigentes, que va usando a nuestros compañeros de base con limosna”. Poco más de veinte días después, mediante un comunicado, la Embajada de Estados Unidos en Bolivia anunciaba la salida de la NAS del país, luego de cuarenta años de presencia en tareas contra el narcotráfico:

Por respeto a la soberanía de Bolivia y debido al deseo del gobierno de Bolivia de nacionalizar los esfuerzos antinarcóticos, Estados Unidos ha tomado la decisión de cerrar la oficina de asistencia antinarcóticos.

Tras el retiro de la agencia antinarcóticos de Estados Unidos, el Ministerio de Gobierno anunció el incremento del presupuesto para la lucha antidrogas de US\$36'000.000 a US\$56'000.000. En los meses siguientes, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc: United Nations Office on Drugs and Crime), publicó el *World Drug Report 2013* y el *Monitoreo de cultivos de coca en Bolivia 2013*, ambos con datos positivos en cuanto a los resultados de la nacionalización de la lucha contra el narcotráfico.

3. INSEGURIDAD CIUDADANA

Los resultados de las Encuestas de victimización y percepción (Evic) llevadas a cabo por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana dan cuenta de que 43,6% de los encuestados de las principales ciudades de Bolivia identifican como la principal problemática del país a la “inseguridad y delincuencia”, independientemente de la clase social del encuestado, siendo esta percepción más alta en Santa Cruz (56,8%) y menor en Cochabamba (31,8%).

Nueve de cada diez encuestados opinaron que la delincuencia se había incrementado en el país y en la ciudad, mientras que siete de cada diez consideraba que había aumentado en su barrio. La amplia difusión de los sucesos delictivos por parte de los medios de comunicación, que reflejan el suceso en las ciudades y no así en los barrios, parece ser en definitiva un factor que influye en la percepción de las personas, quienes piensan que los problemas de inseguridad se han extendido en la ciudad pero no están focalizados en el barrio donde viven. La percepción sobre las expectativas futuras (doce meses) del comportamiento de estas problemáticas sigue la misma tendencia.

Agrava mucho más la percepción de estas problemáticas que la Policía nacional sea percibida como la de peor desempeño al respecto (2,6 sobre 7 o 37%), mientras que la seguridad privada es la más valorada (3,7 sobre 7 o 53%), percepciones ambas sin distinción de estrato económico.

En la misma línea, 33% consideraba que el problema es responsabilidad de la Policía nacional, pero más de 51% de la población encuestada opinó que del asunto deberían encargarse los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal. Opinión que probablemente tenga relación con que 80% percibe a la corrupción como la principal característica de la Policía nacional y que el nivel de confianza en ella sea del 2,7 sobre 7 (39%), independientemente de la clase social del entrevistado. Finalmente, 50,5% de la población encuestada manifestó que la calidad de los servicios prestados por la Policía nacional era “muy mala”, y 76,2% “desaprueba” su trabajo.

Consecuentemente, el escenario de inseguridad ciudadana no es muy favorable, si se entiende que mientras la población encuestada percibe esta problemática como central en su vida actual, al mismo tiempo la institución del orden llamada a encargarse de ella y solucionarla es percibida como nada efectiva, corrupta e indigna de confianza.

3.1 AJUSTES DE CUENTAS

3.1.1 PRESENCIA DE LAS FARC Y EL PCC

En 2011 y 2012 las muertes por “ajuste de cuentas” vinculados al crimen organizado y al narcotráfico se incrementaron considerablemente, situación que no cambió entre 2012 y 2013. Por el contrario, este tipo de crímenes se han hecho más evidentes para la población, debido al uso de cámaras de vigilancia como parte de las acciones de seguridad ciudadana desarrolladas en varias ciudades de Bolivia, y a que hubo un caso en el que estas cámaras registraron un ajusticiamiento, difundido por todos los noticieros televisivos.

Esta evidencia audiovisual llevó al ministro de Gobierno y a las autoridades policiales a desarrollar una serie de actividades no planificadas que en principio tuvieron como resultado la prueba patente de la inexistencia de capacidades y orientaciones democráticas en las fuerzas del orden para enfrentar este tipo de problemática:

Quiero pedir a la Policía que a este sicario en particular y a los sicarios que seguramente están caminando en Santa Cruz, se les aplique la ley de fugas, porque así como ellos tienen sangre fría para matar, quiero que nos [lo] entreguen de manera inmediata vivo o muerto³¹.

Estas declaraciones y la actuación policial fueron duramente criticadas por varias organizaciones de derechos humanos en el país así como por el defensor del Pueblo, quien advirtió: “[...] declarar una ley de fuga e instruir la detención de extranjeros que no tienen documentación en el país es una decisión equivocada [que puede llevar a] actos inconstitucionales y xenofóbicos”. De hecho, como producto de la apresurada respuesta policial a las imágenes transmitidas por las cadenas noticiosas de un asesinato a sangre fría, un joven brasileño fue arrestado y presentado públicamente como el sicario responsable, a pesar de que decía ser inocente. Días después, el presunto homicida debió ser liberado cuando en otra localidad del país fuera encontrado el “con-

feso” asesino. El ministro de Gobierno “justificó el equívoco en la presión sobre la Policía”.

Sin embargo, y más allá de la anécdota, el trabajo de inteligencia policial terminó determinando la presencia de sicarios de las Farc y del Primer Comando de la Capital (PCC) brasileño vinculados al narcotráfico, en al menos cinco gobiernos municipales del país y como responsables de cinco asesinatos entre febrero y abril de 2013.

Los sicarios, presuntos desertores de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y los emisarios de carteles de narcotraficantes se han asentado en cinco municipios del norte integrado de Santa Cruz, según informes de inteligencia de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico³².

La presencia de emisarios de organizaciones irregulares, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y el Primer Comando de la Capital (PCC) de Brasil, que financiarían el tráfico de drogas y estarían instruyendo con métodos paramilitares a sicarios en el país, llevan al gobierno a tomar al menos cuatro acciones escrupulosas para el control extranjero³³.

El Director de la FELCC indicó que de los cinco asesinatos atribuidos a sicarios, cuatro fueron esclarecidos porque se identificó a los autores de la muerte del peruano José María Zamora Chipana; del holandés Jacobus Petrus; de la comerciante Rosenda Díaz Llanos; y del triple crimen que tuvo lugar en una hacienda de la localidad de San Ramón³⁴.

Estos hechos preocupantes llevaron a aumentar los controles y la presencia policial en las fronteras, principalmente en las de Perú y Brasil, y demandaron el desarrollo de innumerables operativos de rastreo para la identificación de extranjeros indocumentados en el país.

Tenemos que tomar medidas a nivel de controles migratorios (*sic*), luego podemos controlar el delito, podemos hacerlo perfectamente, afirmó el ministro Romero.

[...] El jefe de la policía antidrogas, coronel Gonzalo Quezada, dijo por separado en una rueda de prensa que de enero a la fecha se detuvo “a 31 colombianos, 19 peruanos, 16 argentinos, 14 brasileños”, entre otros³⁵.

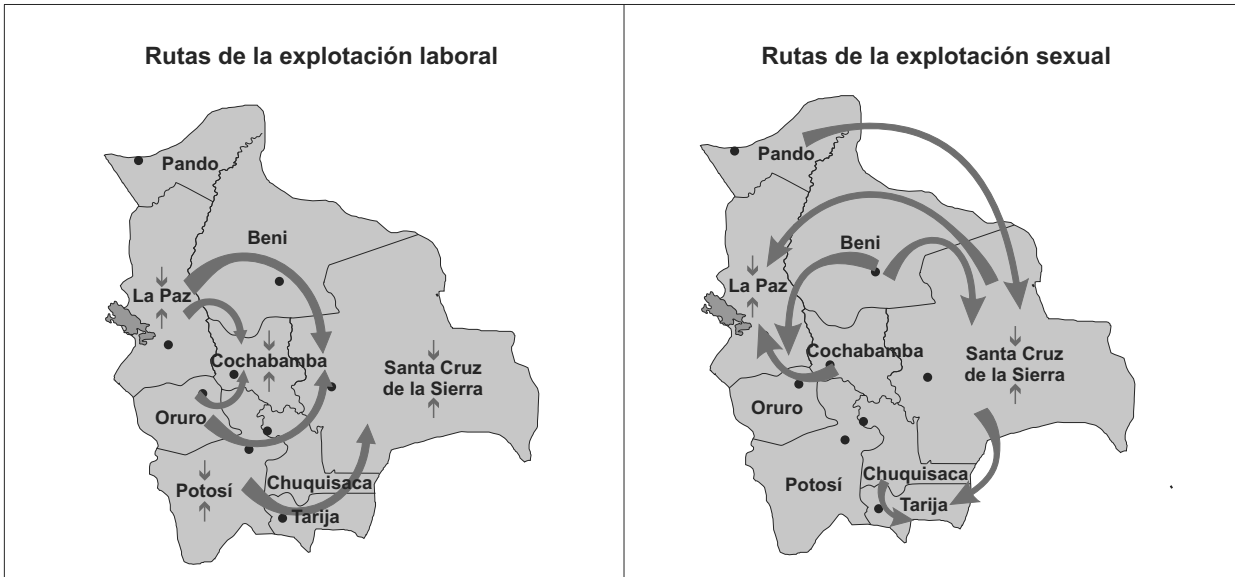
3.2 TRÁFICO Y TRATA

Aun cuando las cifras sobre esta problemática siguen siendo elevadas con base en las fuentes que las emiten, podría decirse que los datos están subestimados. En 2010 se registraron doscientos sesenta casos, en 2011 fueron doscientos veintiséis y en el primer semestre de 2012 un total de ciento treinta y uno. Sin embargo, de acuerdo con la Policía nacional, en el mismo periodo se registraron más de mil denuncias. Es necesario mencionar además que más allá de lo preocupante de este fenómeno, es muy complicado acceder a estimativos oficiales, por la falta de una instancia pública que registre y genere información al respecto.

En consecuencia, e independientemente de las fuentes de información, es interesante acceder a la tipología de la migración y las rutas de esta problemática en Bolivia desarrollada por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM). El mapa 1 muestra el origen y los destinos de la trata y el tráfico de personas en Bolivia, distinguiendo el objeto del delito entre explotación laboral y sexual. La gráfica 3 presenta información sobre la denuncia de la trata de personas.

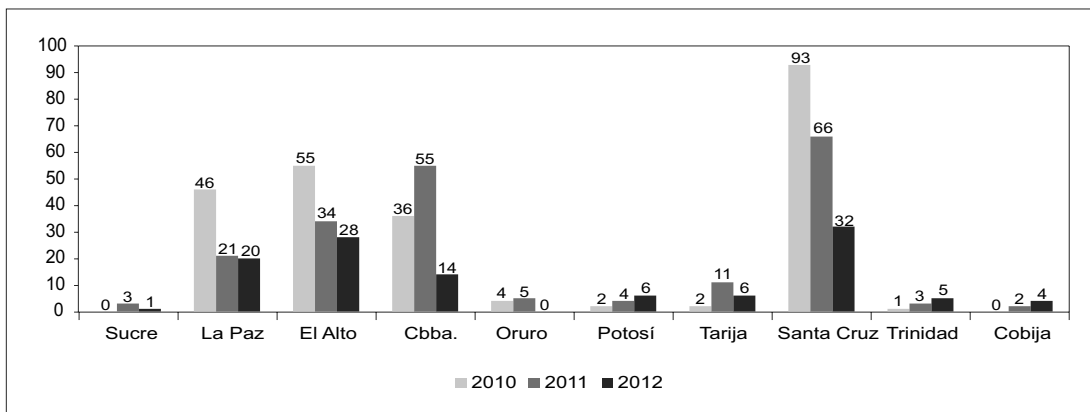
El delito de trata y tráfico con fines laborales dentro de Bolivia tiene una clara movilidad geográfica de oeste a este, es decir de tierras altas a bajas, de los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí hacia el resto de departamentos en los valles y llanos del país. Una situación inversa parece darse con la trata y el tráfico con objetivos de explotación sexual, caso en el cual los principales flujos tienen su origen en tierras bajas en los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando, y aquellos donde se “consume” este tipo de servicios son, principalmente, La Paz, Santa Cruz y Tarija.

MAPA 1. RUTAS DE LA TRATA Y TRÁFICO DE PERSONAS EN BOLIVIA



Fuente: extractado de Yazmila Castro. 2013. *Seguridad en Bolivia: junio de 2012-mayo de 2013*. FES-Bolivia. La Paz.

GRÁFICA 3. DENUNCIAS DE TRATA DE PERSONAS, 2010-PRIMER SEMESTRE DE 2012



Fuente: Ministerio Público; gráfica *La Razón*.

Aun cuando el presidente Morales promulgó la ley de trata y tráfico de personas hace más de un año, con el objetivo de reforzar el control de estos delitos y educar a la población por medio de campañas de prevención, y en ella se establece una sanción de veinte años de cárcel para los traficantes y tratantes de niños y adolescentes, en opinión de los analistas de la problemática la burocracia estatal ha hecho que sea inaplicable aún³⁶.

Hasta agosto de 2013 no se había emitido sentencia alguna por el delito de trata y tráfico

de personas contra determinada persona o agrupación delictiva, situación que preocupa, ante los conocimientos que se tienen de las rutas de la trata y el tráfico interno de personas, y de que todas las investigaciones reportan que este delito ocurre sobre todo en las fronteras con Brasil, Argentina y Perú.

3.3 LINCHAMIENTOS

En Bolivia estos siguen siendo explicados por la incapacidad de los sistemas policial y judicial

al momento de resolver hechos delictivos en contra de un miembro de la comunidad. Quienes los justifican lo hacen aduciendo la “justicia comunitaria”, mediante la cual durante décadas la sociedad indígena boliviana ha sancionado las conductas que considera indebidas sin la intervención del estado. Sin embargo, “esa es una falsa relación pues el linchamiento no es expresión de la justicia indígena, simplemente como su nombre indica, es un delito”, explica Griselda Sillerica, delegada adjunta de la Defensoría del Pueblo.

Según las Naciones Unidas, Bolivia ocupa el segundo lugar en el mundo en este tipo de delitos, después de Guatemala. Al finalizar el primer semestre de 2013, la Defensoría del Pueblo había denunciado ya la muerte de diez personas a causa de linchamientos, y la última semana de agosto otra fue ajusticiada así. Estas muertes se suman a los cincuenta y cuatro asesinatos por linchamiento en los últimos sesenta y cuatro meses, muchos de los cuales han sido justificados por las máximas autoridades judiciales del país.

Para la justicia ordinaria el tratamiento y la resolución de estos casos se ha hecho particularmente difícil por la existencia de “pactos de silencio” y acciones de amenaza y amedrentamiento hacia fiscales y policías investigadores. Sin embargo, en 2010 se impuso la primera sentencia por linchamiento a ocho de los veinticinco imputados en la muerte del alcalde de Ayo Ayo (2004), quienes fueron sentenciados a treinta años de cárcel sin derecho a indulto.

3.4 CONFLICTOS SOCIALES³⁷

En los primeros seis meses de 2013 hubo más de setecientos conflictos en todo el país, a los que debe sumarse una cantidad similar en el segundo semestre de 2012, lo que supone una cifra total de más de 1.400 conflictos en un año.

Un balance del asunto permite identificar como los principales factores de conflicto: 1) demandas de carácter económico: 24%; 2) por

medidas legales: 19%; 3) el cuestionamiento o reconocimiento de una autoridad: 10%; 4) la prestación de servicios públicos: 9%.

El gobierno nacional continúa siendo el receptor de la mayor parte de demandas (33,3%), seguido de las autoridades locales/municipales (28,1%). Las entidades o sectores demandantes más importantes fueron las organizaciones vecinales/comunales (23,8%), seguidas del sector educativo (13,7%) y el del transporte (9,5%).

La característica cualitativa del conflicto determinó que a mayor cantidad de ellos (pequeños y dispersos) menores fueron los niveles de radicalidad y su impacto; por el contrario, cuando los casos fueron menos numerosos pero concentraron más demandas y actores, la radicalidad se incrementó y los efectos fueron más contundentes. Por otra parte, la cantidad de heridos en los enfrentamientos durante el primer semestre de 2013 fue más del doble de la registrada en el segundo del año anterior, lo que es un reflejo de la radicalización de los conflictos.

En cuanto a la geografía, estos fueron más frecuentes en el eje central, es decir en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. En Beni, Oruro y Potosí, por su parte, la conflictividad tuvo una frecuencia media. Y en Pando, Chuquisaca y Tarija más bien baja.

4. POLICÍA NACIONAL

Y RÉGIMEN PENITENCIARIO

La policía nacional y las fuerzas armadas, sobre las que se hablará más adelante, son instancias que en Bolivia tienen un enfrentamiento ideológico y político histórico, y vinculaciones con el poder político y económico, características estructurales que les han impedido un desarrollo institucional sano e independiente.

4.1 LA CRISIS DEL RÉGIMEN PENITENCIARIO

4.1.1 CAUSAS

La problemática carcelaria en Bolivia pasa por una conjunción de factores que desde hace tres o cuatro años permitían prever una crisis, originada principalmente en: 1) un sistema de administración de justicia burocrático y corrupto; 2) la ausencia de capacidades administrativas y logísticas en la administración penitenciaria nacional; y 3) un sistema de seguridad penitenciario capturado por las mafias dentro de los penales.

4.1.1.1 RETARDACIÓN DE LA JUSTICIA

Los problemas en el sistema judicial del país se han agravado a tal punto que ni siquiera las reformas que se están impulsando permiten agilizar los procesos y evitar la retardación de justicia y sus efectos negativos sobre el régimen penitenciario.

La población penitenciaria aumentó en 133% en poco más de siete años, pues de acuerdo con la Pastoral Penitenciaria de la ciudad de El Alto, mientras a fines de 2005 había seis mil reos en la actualidad se llega a catorce mil privados de libertad. La entidad ha hecho llamados permanentes a los poderes ejecutivo y judicial para que formulen y pongan en marcha políticas “urgentes” que mejoren las condiciones del sistema penitenciario nacional³⁸.

El presidente del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), Gonzalo Hurtado, expresó a su vez: “Es necesario realizar un análisis integral del sistema penal y hay que tener en cuenta que el 80% de las personas están detenidas sin sentencia ejecutoriada. Eso significa que el sistema penal está a punto de colapsar”³⁹.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo difundió un informe que da cuenta que “[...] en el país solo existen cárceles para mujeres en La Paz, Cochabamba y Trinidad. El resto debe compartir la infraestructura que existe y ello tiene implicacio-

nes negativas para el ejercicio de los derechos de las mujeres”⁴⁰.

En el ámbito regional, la Gobernación de Santa Cruz realizó un estudio sobre la cárcel en dicho departamento, identificando que:

La población juvenil ha crecido dramáticamente en los últimos tiempos, puesto que en 2006 solo había el 1% de la mencionada cifra y entre 2012 y 2013 se incrementó un 50% de acuerdo con las estadísticas oficiales. Se comprobó que un 35% está preso por el delito de robo agravado (atracos) y un 28% por robo simple. Asimismo, se ha detectado un alto grado de retardación de justicia, puesto que ninguno de los 150 jóvenes tiene sentencia ni en primera instancia ni ejecutoriada, solo detención preventiva. Además, muchos se encuentran en situación de indefensión, ya que un 32% no cuenta con abogado defensor y un 67% nunca salió del penal al Palacio de Justicia a audiencias de cesación de la detención preventiva⁴¹.

Esta situación tan grave llevó incluso al presidente Morales a decir en la cumbre nacional de seguridad, “[...] que no es posible que el 84% de los reclusos no tengan una sentencia ejecutoriada y que en algunos casos permanezcan privados de libertad muchos más años de los que recibirían como sentencia por los delitos por los que se les sindicaron”. Atribuyendo directamente la responsabilidad al órgano judicial y demandando reformas estructurales para acelerar y mejorar la justicia⁴².

Siento que el problema central está en la justicia boliviana. Si el 84% está con detención preventiva ¿dónde está entonces la justicia boliviana? Las cárceles van a seguir reventando si no se resuelve el tema de la justicia.

4.1.1.2 FALTA DE CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS Y LOGÍSTICAS

La dualidad de funciones entre el régimen penitenciario, encargado de la administración de las cárceles, y la Policía nacional, responsable de la seguridad en las mismas, no funciona, pues res-

ponde a una estructura de mando bicéfala que no tiene objetivos similares ni incentivos para la acción coordinada. De un lado del problema está el sistema judicial y del otro la Policía nacional.

Esta estructura de mando dual desarrolla sus actividades en condiciones precarias, lo que supone la carencia de la infraestructura física necesaria para acoger adecuadamente al universo actual de presos, menos aún si se toma en cuenta el crecimiento acelerado del mismo en función a la retardación de justicia. Esta infraestructura deficiente tampoco ofrece las condiciones mínimas para administrar un sistema penitenciario diferenciado por tipo de delitos, pues en la mayor parte de los casos no permite la ubicación de reos por tipo de delitos, penas, edad o sexo, entre otros. El común denominador es una ciudadela amurallada en la que conviven hombres, mujeres, niños, ancianos y jóvenes, independientemente del delito cometido, de su sentencia o peligrosidad.

Ejemplo de estas precariedades es la aprobación por primera vez en Bolivia de un reglamento de cárceles que, según las autoridades gubernamentales, “[...] permitirá combatir la corrupción, acabar con anomalías, mejorar la administración penitenciaria y establecer las funciones de policías y personal civil”. Es decir que hasta 2012 el sistema penitenciario había sido administrado informalmente, sin reglamentos que establecieran procedimientos y roles de civiles y policías y asignaran responsabilidades y deberes en el marco de la administración penitenciaria.

Bolivia por primera vez tiene un reglamento de cárceles que respeta los derechos de los privados de libertad, pero también les faculta obligaciones. Lamentablemente nuestros centros penitenciarios al no tener reglamentación que establezca las funciones de los funcionarios policiales y personal civil como administrativos o médicos, todo el mundo hacía lo que podía. Ahora no, tenemos el reglamento que significa un manual de funciones⁴³.

El resultado más evidente y problemático de las debilidades de la administración penitencia-

ria es el hacinamiento de los reos en condiciones inhumanas y en un entorno propicio para la comisión de nuevos delitos, como asesinato, robo, violación o abuso de menores, entre otros. Según la Fundación Milenio, en 2012 la población carcelaria se calculaba en cerca de 8.700 presos, detenidos en una infraestructura calculada para 3.738 personas, es decir una sobrepoblación de más de 230% y donde solo 16% de los presos tiene una sentencia ejecutoriada⁴⁴. Esta realidad convierte a Bolivia en el segundo país con mayor hacinamiento carcelario en América, después de El Salvador.

Si el objetivo de las cárceles es resocializar y reformar al reo durante el periodo en que se encuentra recluso, el hacinamiento y la deficiente administración penitenciaria imposibilitan cumplirlo.

[Presos] amotinados, que tomaron las cárceles de San Pedro en La Paz y de San Antonio y San Sebastián en Cochabamba, protestan [por el hacinamiento] y reclaman que los detenidos más ancianos y aquellos que están sin sentencia hace más de treinta y seis meses se beneficien de la libertad domiciliaria o condicional.

4.1.1.3 SISTEMA DE SEGURIDAD POLICIAL COOPTADO

En medio de esas condiciones precarias de infraestructura y equipamiento en las cárceles bolivianas, la Policía nacional se encarga de la administración de la seguridad, que tiene problemas similares, además de otros asociados a la corrupción. Problemática que ha generado, a su vez, el cambio constante de los responsables policiales en la administración de las cárceles, la aceptación de coimas y sobornos para la provisión de bienes y servicios, y la fuga permanente de presos.

El gobierno echó a tres jefes policiales, luego de que un operativo halló el jueves una enorme cantidad de alcohol dentro de la cárcel de San Pedro de La Paz.

Se procedió a los repliegues del director nacional de régimen penitenciario, el coronel

Roberto Tórrez Pérez; del gobernador del penal, el coronel Javier Cáceres y del jefe del Servicio de Seguridad, mayor Cristian Amilcar Saavedra⁴⁵.

En los diferentes ambientes del reclusorio se encontraron armas punzocortantes, bates, gran cantidad de celulares, cargadores, dinero falso nacional y extranjero, tenazas, destornilladores, películas pornográficas, pipas, fuegos artificiales y muchos otros objetos de uso prohibido para los reos.

Los agentes descubrieron 31 bidones de 40 litros cada uno con diferentes preparados embriagantes, además de otros tres baldes grandes (también de 40 litros), 35 botellas de dos litros y varios recipientes menores conteniendo alcohol.

Además, se decomisó 111 dosis de marihuana y pipas de fabricación casera para su consumo, y una cantidad no determinada de sicotrópicos en forma de pastillas⁴⁶.

[se] ejecutó la madrugada de este jueves un operativo sorpresa en el penal de San Pedro, donde se confiscó importantes cantidades de cocaína (procedente del microtráfico), armas blancas, celulares y alcohol⁴⁷.

La Policía antidrogas incautó tres gramos de cocaína y al menos 150 gramos de marihuana en la cárcel de Oruro durante una inspección sorpresa entre la noche del jueves y la madrugada del viernes⁴⁸.

Policías detuvieron ayer a su propio camarada cuando internaba droga en el interior de la cárcel de Cantamarca (Potosí), según señaló el fiscal asignado a la oficina anti-narcóticos, Marco Antonio Rivadeneira. Se informó de que el policía, vestido de civil, pretendió ingresar entre sus pertenencias 1,18 kilos de marihuana⁴⁹.

El 2011, han fugado 33 reos, y de enero hasta julio del 2012, 26 de todas las cárceles de Bolivia; [...] y en lo que va de este mes [agosto] huyeron tres privados de libertad de la cárcel de San Pedro⁵⁰.

“ [...] estamos pidiendo a la Policía que tenga mayor control, en mayo hemos tenido

ocho fugas y este mes ya serían dos”, señala el director de régimen penitenciario, Ramiro Llanos. La Policía logró capturar sólo a uno de los diez internos que se fugaron del penal. Sólo en este mes dos reos escaparon de esta cárcel. El gobernador de la cárcel, coronel David Cáceres, no quiso hablar del tema⁵¹.

Tal vez el caso que mejor ilustra la corrupción de la administración de la seguridad policial sean las denuncias del ministro de Gobierno sobre “[...] unas construcciones irregulares en la cárcel de San Pedro en La Paz”; denuncia que una vez fuera investigada terminó determinando que “[...] las construcciones, que cuentan con espacios cómodos, están siendo pagadas por los propios reclusos y puestas en preventiva para los reos que tengan los recursos para pagarlas”. Luego de los hallazgos de la investigación, el director de régimen penitenciario y el ministro de Gobierno determinaron que a la conclusión de las obras estas fueran de “uso colectivo de los reos, [...] o si no serían derribadas”. Los medios periódicos preguntaron al gobernador de la cárcel sobre quién autorizó las construcciones, cómo se introdujeron los materiales de construcción y otros, pero solo obtuvieron silencio. Y, como era de esperarse, no hubo sanción alguna⁵².

Dentro de las cárceles y con la participación de la propia policía se ha instituido también un sistema de cobros coactivos, administrado por mafias internas del penal y que funciona desde que los detenidos arriban a las oficinas de entrada a la cárcel hasta que son puestos en libertad.

El preso que llega a tomar el poder de Chonchocorito, el sector de Palmasola que tiene el mentiroso nombre de ‘máxima seguridad’, pasa a ser el dueño de todo: de los presos y de sus habitaciones, del restaurante, de los seguros de vida que se cobran mediante extorsión, y del comercio de teléfonos celulares, de drogas, de armas, de alcohol, y hasta de las máquinas de expendio de gaseosas y de helados de chocolate⁵³.

Según las autoridades del régimen penitenciario, el negocio supone miles de dólares:

Son US\$30.000 los que se recaudan de manera ilegal por el pago de seguros de vida que cobran los líderes de los presos [dijo el director de régimen penitenciario, e invitó a sacar calculadora], cada día ingresa un promedio de 10 detenidos preventivos y a cada uno se le cobra entre US\$2.000 y 3.000 como boleto que les asegura la vida⁵⁴.

Además, antes de ingresar al penal la propia policía inicia la secuencia de extorsiones, pues realiza cobros para determinar el área al cual deberá ingresar el reo: “al cielo o al infierno”, segmentando de esta manera las áreas menos y más peligrosas de la cárcel.

Para no ir al infierno, el preso debe pagar hasta \$US3.000 al policía de turno, dice un reo que cuenta que él dio una suma fuerte para no ser llevado al infierno. Si el reo es extranjero, la suma se multiplica y cuando se trata de un ladrón de bagatela baja hasta en un 50%.

[...] Pero los que no tienen dinero son llevados hasta el Locutorio, una especie de purgatorio, un espacio que debió funcionar como sala telefónica, con capacidad para 10 personas, pero donde llegan a vivir temporalmente hasta 80 reclusos hasta que decidan si aflojan el dinero para evitar descender a los misterios del infierno.

[...] Entonces, los que no consiguen el pasaje que los lleve al cielo, son trasladados al infierno, donde supuestamente deberían ir los delincuentes más peligrosos; pero que, en muchos de los casos, terminan yendo los que no tienen dinero, por más que solo hubieran robado un teléfono celular⁵⁵.

Como cada reo supone nuevos recursos, las mafias internas también sobornan a los policías para asegurarse un “[...] adecuado flujo de reos a sus dominios, y se paga hasta US\$100 por reo a los policías”.

Todas estas evidencias terminaron por vencer a los funcionarios del gobierno de que la policía encargada de la seguridad de las cárceles estaba comprometida y recibía coimas de los reos, sus familias y socios en la delincuencia,

todo lo cual hace prosperar el negocio en el que se ha convertido la administración carcelaria.

Los policías reciben coimas y por ese motivo los reclusos tienen celulares protegidos en las cárceles, reveló ayer el director de régimen penitenciario.

El lunes, la Dirección de Prevención y Robo de Vehículos (Diprove) denunció que un grupo de delincuentes operaba a través de un recluso de la cárcel de San Pedro de La Paz, que llamó al dueño de un motorizado robado en El Alto para pedir que le lleve un pago de 5.000 dólares para recuperar el motorizado. La Policía recuperó el auto el domingo.

Eso es culpa del control de seguridad [que realiza la Policía]. Son prohibidos los teléfonos [en las cárceles] y permiten el ingreso, aseveró el director.

Agregó que no es para nadie un secreto que si ingresan los celulares es por algún rédito económico [coimas] que reciben algunos personeros de la seguridad policial⁵⁶.

4.1.2 LA CRISIS

Todas estas características del sistema penitenciario boliviano iban emitiendo de cuando en cuando señales de que los niveles de corrupción, hacinamiento y violencia estaban llegando a niveles insostenibles.

El 13 de abril de 2006 una pugna entre dos grupos de reos que buscaban el control de la cárcel de Palmasola acabó con el asesinato de cinco internos de ese reclusorio, quienes fueron victimados en horas de la madrugada.

El 29 de octubre de 2009, un recluso fue malherido y posteriormente murió a consecuencia de graves heridas provocadas por un arma punzocortante y de fuego, en el penal de máxima seguridad de Chonchocoro, tras protagonizarse una pelea entre dos internos.

Entretanto, el 22 de octubre de 2011 aconteció una pelea entre grupos rivales de presos también del penal cruceño, que dejó un he-

rido de bala y otro con golpes en la cabeza. El incidente ocurrió durante una requisa en ese centro carcelario en horas de la madrugada.

Otro hecho ocurrió el 16 de marzo de 2012, cuando seis internos de la sección Chonchocorito de la cárcel de Palmasola fueron aislados por generar violencia en ese recinto carcelario. En el lugar había una disputa por liderazgo.

El 11 de septiembre de 2012, cerca de las 21.00, se produjo un incendio en el penal de San Pedro de La Paz, incidente que ocurrió producto de una riña entre presos de ese recinto carcelario. Entonces seis personas resultaron heridas y fueron trasladadas al hospital.

El 14 de febrero de este año, en la cárcel de Villa Bush, en Cobija, un preso de nacionalidad brasileña falleció y otro resultó herido de gravedad porque recibió una golpiza, a raíz de una pugna de poder entre reos de Bolivia, Perú y Brasil⁵⁷.

Estos hechos tenían su máxima expresión en la cárcel de Palmasola en el departamento de Santa Cruz, centro carcelario considerado como “el más peligroso del país”.

Durante agosto de 2013, y luego de que por más de un año y por distintos medios (reos y familiares) se hubiese informado a las autoridades policiales del penal que la situación dentro del mismo era insostenible y que la violencia se manifestaría cualquier día, un grupo de reos de una sección de la cárcel decidió acabar con el liderazgo de otra de las secciones del penal y acrecentar su poder económico. El resultado de esta revuelta fue de treinta y cinco muertos, entre los que se encontraban un niño y tres extranjeros, y más de cien heridos de diversa gravedad. Del total de presos muertos solo dos tenían sentencia ejecutoriada y el resto estaban en situación preventiva por delitos menores, por ejemplo, robo de garrafas de gas licuado, aspecto que terminó por desnudar la profunda crisis del sistema penitenciario.

Que solo dos tengan sentencia es terrible, comentó Gregorio Lanza, funcionario de la Defensoría del Pueblo, que visitó Palmasola luego de la tragedia.

¿Cómo es posible que los presos que están por robos de garrafas (balones de gas de uso doméstico), por delitos menores, vayan a un recinto de máxima seguridad?, cuestionó Lanza.

Justamente iban a la sección de máxima seguridad para que allá, a partir de niveles de cobro, de exacción, los transfieran a otro recinto; es decir, ahí hay una decisión organizacional que ayuda a la corrupción, donde aparentemente están involucrados policías, señaló⁵⁸.

4.1.3 PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

La crisis de Palmasola y sus repercusiones nacionales e internacionales llamaron por fin la atención de las autoridades públicas nacionales, departamentales y locales, incluido el presidente Morales, quienes organizaron de inmediato un encuentro nacional por una reestructuración integral del régimen penitenciario, en el que se definieron, entre otras, las siguientes acciones paliativas:

- ♦ *Iniciar el proceso de descentralización de las cárceles:* aspecto que supone la construcción de nueva infraestructura que permita discriminar en distintos recintos carcelarios por tipo de preso: jóvenes, detenidos preventivos por causas menores, delitos graves, mujeres, o delitos cometidos en las provincias, entre otros.
- ♦ *Ley de indulto:* que determine indultar a los detenidos preventivos por delitos menores.
- ♦ *Incorporación de tecnología:* adquisición y uso de detectores de metales, cámaras de seguridad e inhibidores de llamadas por celular, entre otros.
- ♦ *Acciones administrativas:* orientadas a la realización de auditorías a jueces y fiscales, audiencias en las cárceles y cumplimiento oportuno en el pago de pre-diaros.

Desde el discurso se notó un compromiso político en todos los niveles de gobierno por atender las demandas del régimen penitenciario, por la corresponsabilidad en la concurrencia del gasto e inversión en seguridad.

Debemos reconocer como gobierno nacional: no hay presencia del estado en las cárceles [...]. Tiene que haber una política dura, pero también con conciencia humana (presidente Evo Morales).

[...] Tenemos que trabajar de la manera más honesta y comprometida, pero sobre todo bajo un enfoque de tratamiento estructural de la problemática penitenciaria, no nos interesa hacer *show*, coreografía o solo adoptar unas medidas declarativas. Esto requiere de unas medidas radicales e integrales, de transformación estructural, y con esa decisión estamos presentes aquí (Carlos Romero, ministro de Gobierno).

Creo que nos espera una faena de trabajo importante y eso es muy trascendente y también que no haya mucho discurso sino soluciones reales y eficaces [...]. Hemos tomado la decisión todas las instituciones de este departamento, de hacer esfuerzos de voluntad para poner los recursos materiales, los recursos humanos y la decisión de poder, entre todos, salvar esta situación y que no vuelva a ocurrir ni aquí ni en un lugar de la patria (Rubén Costas, gobernador de Santa Cruz).

Sin embargo, no hubo propuestas para reformar el sistema judicial o a la Policía nacional. Los problemas estructurales del régimen penitenciario, asentados en la burocracia y la corrupción del sistema judicial y la Policía Nacional, no se resolverán solo con infraestructura, tecnología o sanciones.

5. FUERZAS ARMADAS

Durante el periodo analizado el asunto central vinculado a las Fuerzas Armadas fue la vulneración de los derechos humanos en los recintos militares.

5.1 VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Durante los últimos tres años, la Defensoría del Pueblo recibió trescientas cuarenta y tres denuncias de vulneración de derechos contra efectivos de distintos niveles jerárquicos de las Fuerzas Armadas. De ellas se resolvieron doscientas de doscientas cuarenta y dos quejas fundadas, y ochenta fueron desechadas por no contar con fundamento o respaldo de evidencia. Según informes de la Defensoría:

[...] en la mayoría los casos resueltos se logró la subsanación o la restitución de los derechos y en los casos de violencia, torturas y tratos crueles e inhumanos el desarrollo de investigaciones y la aplicación de sanciones según la normativa. En las denuncias solucionadas ponderó la predisposición que, en la mayoría de los casos, mostraron las autoridades castrenses de las tres fuerzas para llegar a una solución que restituyó el derecho e impidió la continuación del hecho vulneratorio⁵⁹.

A pesar de lo anterior y a raíz de una serie de hechos de sangre registrados en los centros de las Fuerzas Armadas, la Defensoría inició una serie de acciones de acercamiento directo a las instancias máximas de las Fuerzas Armadas.

A través de un comunicado de prensa, Villena expresó su preocupación por los hechos de sangre registrados en institutos militares y cuarteles. [Esto] parece indicar, cuando menos, una ausencia inquietante de mecanismos de vigilancia, prevención, cuidado y protección que están afectando principalmente la vida y la seguridad de quienes acuden a esa institución para servir a la patria⁶⁰.

A partir de esta preocupación se definió la necesidad de trabajar con las autoridades militares en el análisis de aspectos relacionados con las garantías para el ejercicio de los derechos humanos de soldados, oficiales y cadetes. Consecuentemente, el 22 de julio de este año el defensor del Pueblo, Rolando Villena, convocó al comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, Edwin de la Fuente, a una reunión para debatir el

respeto de los derechos humanos en los recintos militares del país.

La convocatoria urgente, según Villena, se debe a que en el desarrollo de las investigaciones de los diferentes hechos de sangre registrados se han mostrado falencias y dificultades en la relación entre las Fuerzas Armadas y el respeto, la vigencia plena de los derechos humanos en recintos militares, que no podemos soslayar, ni ignorar.

Recordó el asesinato del subteniente Gróver Poma en la Escuela de Cóndores de Bolivia de Sanandita (Tarija), la muerte aún no esclarecida del subteniente Ceoly Espinal en un centro de formación militar, además de los dos conscriptos en el Beni, mientras realizaban trabajos en ámbitos privados.

A esto se suman el fallecimiento de la enfermera de 27 años de edad, Janeth Vargas, en el Estado Mayor de Miraflores y la presunta participación del subteniente Franz García Salazar, quien tenía orden de aprehensión por el caso de asesinato del subteniente Poma. Y recientemente la muerte, a causa de dos impactos de bala, del cadete Wildo Delgado en el Colegio Militar de Aviación (Colmilav) de Santa Cruz⁶¹.

En respuesta del 23 de julio, las Fuerzas Armadas rechazaron la invitación mediante una misiva oficial, aduciendo que “no era pertinente” debido a que los casos de muertes en recintos e institutos militares se encontraban en los ámbitos de la justicia tanto penal como militar, y “que se abstendrían de emitir criterio alguno, mientras no exista sentencia ejecutoriada”, solicitándole además al defensor que cualquier nueva solicitud la canalizara por intermedio del Ministerio de Defensa.

El 26 de julio, el defensor escribió nuevamente al comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, indicándole

que el hecho de que los decesos de personas en instituciones castrenses estén siendo investigadas por los organismos correspondientes, no inhabilita [la] competencia institucional [de la Defensoría] para investigar

las violaciones a los derechos humanos de las víctimas, sin perjuicio de cualquier otra investigación administrativa, disciplinaria o penal que se lleve a cabo, más tomando en cuenta que son [las conclusiones de la Defensoría] las que serán remitidas al Ministerio Público en caso de evidenciarse aspectos que tengan que ser investigados en dicha instancia⁶².

Y aprovechó para insistir una vez más en la invitación a sostener una reunión para tratar esta temática el día 31 de julio. Mientras esa misiva se dirigía a las Fuerzas Armadas, otro hecho de sangre sucedía en la ciudad de Tarija, en el que otro miembro del ejército perdió la vida.

El soldado Carlos Churata Flores, del cuartel Eustaquio Méndez de Tarija, falleció cuando prestaba su servicio militar.

[...] La muerte de Churata es la tercera en nueve días en un recinto militar, a consecuencia de impacto de proyectil, en tres ciudades. El 18 de julio, el cadete Wildo Daniel Delgado, del Colegio Militar de Aviación (Colmilav) de Santa Cruz, falleció a consecuencia de dos disparos de arma de fuego. Dos días después perdió la vida el soldado Henry Molina Gutiérrez en el cuartel de Carcaje, Cochabamba, también por el disparo de un fusil⁶³.

La respuesta a la segunda invitación del defensor fue negativa también, quien volvió a insistir.

El defensor del Pueblo, Rolando Villena, volvió a hacer un llamado a las Fuerzas Armadas para sostener una reunión y debatir la situación de los derechos humanos, luego de conocer una segunda negativa del comandante en jefe, general Edwin de la Fuente, a asistir a una reunión.

Dijo, según un boletín de prensa de la institución, que preocupan las denuncias sobre violencia desmedida, humillaciones, tratos crueles y degradantes hacia los soldados; las muertes recientes debidas a la manipulación de armas letales, los fallecimientos accidentales de soldados que se encontraban realizando trabajos que no correspondían fuera de sus cuarteles⁶⁴.

Esperando aún una respuesta del comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, la Defensoría empezó a trabajar de forma directa con cada una de las fuerzas, lo que ha supuesto un intenso trabajo con la Fuerza Aérea para analizar la situación de los derechos humanos dentro de las actividades de las Fuerzas Armadas así como el apoyo a la “[...] actualización y compatibilización de los reglamentos militares con las nuevas leyes como la 348 para garantizar a las mujeres una vida sin violencia o la 045 contra el racismo y toda forma de discriminación”⁶⁵.

Ante la actitud de la jefatura de las Fuerzas Armadas, incluso la

Asamblea Permanente de Derechos Humanos en Bolivia (APDHB) pidió a la Asamblea Legislativa sustituya las leyes castrenses aprobadas en tiempos de dictaduras y hasta ahora vigentes, para adecuarlas a los estándares contenidos en la Constitución política del estado (CPE) y los tratados de derecho internacional de derechos humanos.

A pesar de todo lo anterior, el gobierno del presidente Morales no ha formulado opinión alguna, no habiéndolo hecho ni siquiera el ministro de Defensa.

6. CONCLUSIONES

6.1 PRODUCCIÓN DE HOJA DE COCA Y NARCOTRÁFICO

El retorno a la Convención de 1961 con la reserva que supone la legalidad del consumo tradicional de hoja de coca en el territorio nacional representa una victoria muy importante para la “diplomacia de la coca”, no solo porque se hace justicia con la licitud vinculada a la cultura y tradiciones ancestrales de los bolivianos, sino también porque se abre una serie de nuevas oportunidades industriales y comerciales en la región respecto de usos medicinales, gastronómicos y recreativos de la hoja de coca.

Estas oportunidades coinciden con un momento en América Latina en el cual el paradigma de la lucha contra las drogas está siendo fuertemente cuestionado y cuando una serie de nuevas propuestas empiezan a surgir de la propia región. Uruguay, por ejemplo, está liderando la legalización de la marihuana por medio de sistemas de regulación, y Bolivia podría hacer lo mismo con la hoja de coca en la región y el mundo.

Esto supondrá pasar del discurso a la política pública y asumir con seriedad la necesidad de regular transparente y efectivamente la producción legal de hoja de coca para fines lícitos diferentes a la producción de drogas actualmente ilegales como la cocaína. Existen dudas respecto de si el gobierno del presidente Morales entiende que con el derecho ganado en el ámbito de las Naciones Unidas asume también una responsabilidad sobre las expectativas generadas en los actores de la cadena productiva. Queda por ver también si el gobierno tiene voluntad política para dar un salto cualitativo hacia una política pública novedosa para la coca y liderar lo que algunos países, por ejemplo, Perú y Estados Unidos, y empresas, por ejemplo, Coca Cola, Red Bull, Bolivia Stores-Reyes Ávila, están haciendo ya en cuanto a la “industrialización de la hoja de coca”.

En relación con los resultados positivos del control de plantaciones de hoja de coca, estos no serán sostenibles sin una política pública transparente y seria respecto de la regulación de la producción, que ayude a mantener y dar sostenibilidad a los logros actuales. Publicar después de cuatro años de retrasos y pretextos los resultados del estudio nacional sobre la coca es otro desafío para el gobierno, si quiere darle credibilidad a sus resultados.

Finalmente, debe entenderse que los retos planteados son más difíciles de enfrentar aún para un gobierno respaldado por cocaleros, por las expectativas nacionales y mundiales generadas respecto de su actuar en la cadena de la coca-cocaína.

6.2 RELACIONES INTERNACIONALES

En este aspecto el gobierno del presidente Evo Morales no ha demostrado tener fortalezas ni credibilidad respecto de acciones tendientes a reducir la narcotización de sus relaciones bilaterales. El incremento del tráfico de derivados ilícitos de la coca desde el Perú, la demanda creciente de los mismos desde Brasil y Argentina, y el tránsito cada vez mayor de marihuana desde Paraguay a Chile por Bolivia, no son problemáticas menores, en especial cuando los ciudadanos y organizaciones nacionales sirven a estos intereses a partir de los muy cuantiosos incentivos monetarios que la actividad produce y la casi inexistente capacidad para enfrentarlo.

En consecuencia, Bolivia debe aprovechar las fortalezas de los países vecinos como Brasil, Chile y Colombia para mejorar su capacidad de respuesta ante la problemática del narcotráfico, sin dejar de lado la posibilidad de evaluar los efectos potenciales de políticas de regulación de las drogas como mecanismo para debilitar al crimen organizado y reducir sus efectos nocivos. En especial, cuando incluso Estados Unidos ha incursionado en políticas estatales de este tipo, aceptadas por el gobierno federal.

6.3 INSEGURIDAD CIUDADANA

Es importante que se entiendan la magnitud de los desafíos y peligros que para la seguridad supone la presencia de emisarios o peces gordos de organizaciones criminales internacionales. Los primeros efectos de su presencia se empiezan a notar en el aumento de los asesinatos por ajustes de cuentas y de los bolivianos vinculados en sus negocios.

La labor debería centrarse entonces en entender cómo piensan, funcionan y se articulan a los actores nacionales. Y, en consecuencia, en identificar las mejores opciones de acción para regular su presencia y atenuar sus daños, en el entendido de que eliminar su presencia es una tarea imposible y socialmente no deseable.

Por otra parte, la trata y el tráfico de personas es un negocio rentable y debe ser enfrentado como tal, teniendo en cuenta que actualmente autoridades, agentes de las fuerzas del orden y organizaciones criminales coadyuvan para que el negocio sea posible. El primer requisito para enfrentar este problema es la voluntad política, que deberá pasar de solo formular leyes a generar las capacidades y orientar los recursos que lleven esas normas a la práctica. De lo contrario el asunto se seguirá debatiendo en comités y otras instancias, mientras las organizaciones criminales siguen explotando a miles de bolivianos dentro y fuera del país.

Los linchamientos y la conflictividad social son un reflejo de que la gestión de la justicia no funciona y que la redistribución del ingreso no ha resuelto aún problemáticas estructurales en el país. Además de reformas judiciales radicales, lo mismo que en la planta de funcionarios, es necesario tomar medidas de corto plazo con efectos estructurales, como la despenalización del porte y consumo personal de mínimas cantidades de drogas ilegales, así como la utilización del trabajo o servicio social como una manera de sancionar delitos menores como el robo. Es necesario identificar también los efectos en la reducción de la pobreza de los procesos de distribución del ingreso, para coadyuvar así a que las políticas se mantengan y los hagan sostenibles.

6.4 POLICÍA Y FUERZAS ARMADAS

Emprender reformas en estas dos instituciones no es fácil. No obstante, la corrupción, la impunidad, el autoritarismo o el trato diferenciado ante la justicia que se asocian a su imagen, no son los mejores ejemplos para revertir la crisis de credibilidad ciudadana en ambas instituciones o para consolidar procesos de modernización estatal.

Reformas posibles deben encararse, entendiendo que la responsabilidad por la problemática situación actual la comparten quienes cometen las irregularidades y quienes las justifican o

avalan. Por tanto, la responsabilidad y el esfuerzo necesarios para consolidar y legitimar cambios deben ser compartidos también por quienes deben cambiar y quienes requieren el cambio.

La tarea modernizadora en democracia requiere no solo del discurso que aglutine la fortaleza y legitimidad para los cambios que se requieren, sino también de la capacidad para llevar a cabo las acciones necesarias que demuestren que en el discurso hay una posibilidad real de cambio.

NOTAS

- 1 ADN Radio Chile. 2009. "La ONU consulta si despenaliza el acullico". <http://www.adnradio.cl/noticia/la-onu8200consulta-si-despenaliza-el-acullico/20090731/nota/853917.aspx>
- 2 CPE. 2009. "Los tratados internacionales anteriores a la Constitución y que no la contradigan se mantendrán en el ordenamiento jurídico interno, con rango de ley. En el plazo de cuatro años desde la elección del nuevo órgano ejecutivo, este denunciará y, en su caso, renegociará los tratados internacionales que sean contrarios a la Constitución". Disposición transitoria novena.
- 3 Parte del comunicado enviado a la AFP en Nueva York, por un portavoz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Bolivia-legalizar-acullico-Convencion-Viena_0_1759624079.html
- 4 *La Razón*. 2013. "Ratifican retorno de Bolivia a la Convención antinarcóticos de 1961, con reservas sobre el "acullico"". http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Ratifican-Bolivia-Convencion-anticarcoticos-ONU_0_1859214144.html
- 5 *Cambio*. 2013. "Regulación y control social para la coca". http://www.cambio.bo/editorial/20130816/regulacion_y_control_social_para_la_coca_97532.htm
- 6 Eju.TV. 2013. "Cocaleros del trópico de Cochabamba reconocen que el control social no funciona". <http://eju.tv/2012/10/cocaleros-del-trpico-de-cochabamba-reconocen-que-control-social-no-funciona/>
- 7 ONDCP. 2013. *National Drug Control Strategy*, p. 65. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/ndcs_2013.pdf
- 8 Traducción del autor.
- 9 *El Deber*. 2013. "Bolivia dice que su lucha anti-drogas mejoró tras expulsar a la DEA en 2008". <http://www.eldeber.com.bo/bolivia-dice-que-su-lucha-antidrogas-mejoro-tras-expulsar-a-la-dea-en-2008-/130524105931>
- 10 *La Razón*. 2013. "El decomiso de droga cae en al menos 53% en primer semestre". http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/decomiso-droga-cae-primer-semestre_0_1864013608.html
- 11 Eju.TV. 2013. "Gobierno afirma que tráfico de drogas se redujo en 2013; ex Zar discrepa". <http://eju.tv/2013/07/gobierno-boliviano-afirma-que-trfico-de-drogas-se-redujo-en-2013/>
- 12 Campero, José Carlos. 2012. *Caracterización del crimen organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia*. FES-Bolivia. Policy Paper 4/2012. Foro de Seguridad Regional. La Paz.
- 13 Eju.TV. 2012. "Narcovínculos. Ahora el MAS avala denuncia de senador Pinto; cae un jefe de Interpol". <http://eju.tv/2012/08/narcovnculos-ahora-el-mas-avala-denuncia-de-senador-pinto-cae-un-jefe-de-interpol/>
- 14 Radio FMBolivia. 2012. "Senador Pinto solicita refugio político a Brasil por amenazas". <http://www.fmbolivia.tv/senador-roger-pinto-solicita-refugio-politico-a-brasil-por-amenazas/>
- 15 *El Deber*. 2012. "Exministro Chávez admite que conocía las denuncias de Pinto". <http://www.eldeber.com.bo/vernotanacional.php?id=120830221401>
- 16 http://www.la-razon.com/nacional/Cronologia-boliviano-Roger-Pinto-Brasil_0_1895210531.html
- 17 Noticias.com.bo. 2013. "Renuncia el canciller de Brasil tras la salida de Roger Pinto". <http://www.noticias.com.bo/politica/renuncia-el-canciller-del-brasil-tras-la-salida-de-roger-pinto/>
- 18 *ElDiario*. 2013. "Bolivia vive una "dictadura disfrazada", según senador brasileño Ricardo Ferraco". http://www.eldiario.net/noticias/2013/2013_08/nt130830/politica.php?n=65&-bolivia-vive-una-dictadura-disfrazada-segun-senador-brasilenioricard

- 19 <http://www.lanueva.com/hoy/nota/19cd3439eb/1/137710.html>
- 20 http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Pinera-Bolivia-utilizo-discurso-soldados_0_1790221008.html
- 21 <http://www.larepublica.pe/26-06-2013/narcos-tienen-36-pistas-de-vuelo-en-valle-pichis-palcazu>
- 22 <http://www.larepublica.pe/26-06-2013/narcos-tienen-36-pistas-de-vuelo-en-valle-pichis-palcazu>
- 23 *La Razón*. 2013. "Perú derruye 17 pistas usadas por el narcotráfico". http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Peru-derruye-pistas-usadas-narcotrafico_0_1871212879.html
- 24 *La República*. 2013. "Narcos tienen 36 pistas de vuelo en valle Pichis-Palcazu". <http://www.larepublica.pe/26-06-2013/narcos-tienen-36-pistas-de-vuelo-en-valle-pichis-palcazu>
- 25 *Los Andes*. 2013. Peruanos se hacen ricos transportando droga a Bolivia. <http://www.losandes.com.pe/Nacional/20130514/71361.html>
- 26 <http://www.losandes.com.pe/Nacional/20130514/71361.html>
- 27 http://www.laprensa.com.bo/diario/actualidad/seguridad/20130521/narcos-acopian-droga-peruana-por-sus-bajos-precios_47037_75852.html
- 28 *La Razón*. 2013. "Gobierno dice que peruanos instigan a resistir destrucción de coca ilegal en La Paz". http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Gobierno-instigan-resistir-destruccion-Paz_0_1841215937.html
- 29 *Página Siete*. 2013. "Bolivia y Perú pacta canje de información del narcotráfico".
- 30 Esta sección se basa el texto de Yasmila Castro. 2013. *Seguridad en Bolivia: junio de 2012-mayo de 2013*. FES-Bolivia. La Paz.
- 31 <http://www.eluniverso.com/2013/04/17/1/1361/ministro-interior-bolivia-pide-aplicar-ley-fuga-sicarios.html>
- 32 *La Prensa*. 2013. "Sicarios y emisarios de cárteles están en 5 municipios". http://www.laprensa.com.bo/diario/actualidad/seguridad/20130512/sicarios-y-emisarios-de-carteles-estan-en-5_46763_75358.html
- 33 *El Deber*. 2013. "Sicarios y Farc obligan al gobierno a tomar acciones". <http://www.eldeber.com.bo/sicarios-y-farc-obligan-al-gobierno-a-tomar-acciones/130428234631>
- 34 *La Razón*. 2013. "Atribuyen a sicarios 5 de 10 crímenes en 3 meses". http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Atribuyen-sicarios-crimenes-meses_0_1828017211.html
- 35 *Página Siete*. 2013. "Reforzarán controles fronterizos con Brasil y Perú tras violentos crímenes de sicarios".
- 36 *El Deber*. 2013. "El tráfico y trata de personas en el país aún no tiene castigo". <http://www.eldeber.com.bo/el-trafico-y-trata-de-personas-en-el-pais-aun-no-tiene-castigo/130825150843>
- 37 Sobre la base de los informes de conflictividad preparados por la Fundación Unir. <http://www.unirbolivia.org/nueva3/>
- 38 *La Razón*. 2013. "En siete años se duplica el número de presos en las cárceles del país". http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/duplica-numero-presos-carceles-pais_0_1895210530.html
- 39 *El Deber*. 2012. "TSJ evalúa aplicar perdón judicial por hacinamiento en las cárceles". <http://www.eldeber.com.bo/vernotanacional.php?id=121125224223>
- 40 *El Deber*. 2013. "Defensoría denuncia que solo hay tres cárceles femeninas". <http://www.eldeber.com.bo/vernotanacional.php?id=130314214619>
- 41 *El Deber*. 2013. "Número de presos jóvenes en la cárcel creció un 50%". <http://www.eldeber.com.bo/numero-de-presos-jovenes-en-la-carcel-crecio-un-50/130627225033>
- 42 *La Razón*. 2013. "Morales advierte que el Estado no tiene presencia en las cárceles y demanda cambios urgentes". http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Morales-advierte-presencia-carceles-urgentes_0_1899410098.html
- 43 Radio FMBolivia. 2012. "Bolivia pone en vigor por primera vez reglamento de cárceles". <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia97537-bolivia-pone-en-vigor-por-primera-vez-el-reglamento-de-carceles.html>
- 44 Fundación Milenio. 2012. "Cárceles de América: Bolivia es el segundo país con mayor problema de hacinamiento". <http://fundacion-milenio.org/FM-en-los-medios-de-comunicacion/carceles-de-america-bolivia-es-el-segundo-pais-con-mayor-problema-de-hacinamiento.html>

- 45 Eju.TV. 2012. “Tres jefes policiales caen por el alcohol hallado en la cárcel de La Paz”. <http://eju.tv/2012/08/tres-jefes-policiales-caen-por-el-alcohol-hallado-en-la-crcl-de-la-paz/>
- 46 *El Deber*. 2013. “Policía halla droga y trago en Palmasola”. <http://www.eldeber.com.bo/nota.php?id=130504203252>
- 47 *La Razón*. 2012. “Policía confiscó cocaína, armas blancas, alcohol y celulares en cárcel de San Pedro”. http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Policia-confisco-celulares-San-Pedro_0_1666033440.html
- 48 *La Razón*. 2013. “Hallan cocaína y marihuana en cárcel de Oruro”. http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Hallan-cocaina-marihuana-carcel-Oruro_0_1822017918.html
- 49 *ElDeber*. 2012. “Detienen a un policía que internaba droga en un penal”. <http://www.eldeber.com.bo/vernotaseguridad.php?id=120813231903>
- 50 Eju.TV. 2012. “10 reos fugaron de la cárcel de San Pedro en los últimos 4 meses”. <http://eju.tv/2012/08/10-reos-fugaron-de-la-crcl-de-san-pedro-en-los-ltimos-4-meses/>
- 51 *La Razón*. 2012. “En 19 meses fugaron 59 presos de cárceles bolivianas”. http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/meses-fugaron-presos-carceles-bolivianas_0_1675032537.html
- 52 Radio FMBolivia. 2013. “Ministro de gobierno iniciará investigación sobre construcciones al interior de la cárcel de San Pedro”. <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia107082-ministro-de-gobierno-iniciara-investigacion-sobre-construcciones-al-interior-de-la-carcel-de-san-pedro.html>
- 53 <http://www.eldeber.com.bo/con-poder-ilimitado-los-lideres-controlan-vidas-y-mandan-a-cometer-delitos/130831111303>
- 54 <http://www.eldeber.com.bo/con-poder-ilimitado-los-lideres-controlan-vidas-y-mandan-a-cometer-delitos/130831111303>
- 55 Radio FMBolivia. 2013. “Ministro de gobierno iniciará investigación sobre construcciones al interior de la cárcel de San Pedro”. <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia107082-ministro-de-gobierno-iniciara-investigacion-sobre-construcciones-al-interior-de-la-carcel-de-san-pedro.html>
- 56 *Página Siete*. 2012. “Gobierno admite que policías reciben coimas en las cárceles”.
- 57 *La Razón*. 2013. “Es la peor tragedia en la historia carcelaria del país”. http://www.la-razon.com/suplementos/especiales/peor-tragedia-historia-carcelaria-pais_0_1894010640.html
- 58 http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Solo-presos-muertos-Bolivia-condena_0_1895810478.html
- 59 <http://www.eldeber.com.bo/nota.php?id=130811181929>
- 60 *La Razón*. 2013. “El Defensor del Pueblo cita al Jefe de las FF.AA.”. http://www.la-razon.com/nacional/Defensor-Pueblo-cita-Jefe-FFAA_0_1874212573.html
- 61 Radio FMBolivia. 2013. “Defensor pide a FFAA definir políticas de DDHH en cuarteles”. <http://www.fmbolivia.net/noticia61365-defensor-pide-a-ffaa-definir-polticas-de-ddhh-en-cuarteles.html>
- 62 *La Razón*. 2013. “FFAA ven que “no es pertinente” reunión con Defensor para tratar tema de DDHH”. http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/FFAA-pertinente-reunion-Defensor-DDHH_0_1876612433.html
- 63 *La Razón*. 2013. “Muere otro soldado y Villena pide otra vez reunión con FF.AA.”. http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Muere-soldado-Villena-reunion-FFAA_0_1877212306.html
- 64 *La Razón*. 2013. “Defensor recibe en tres años 343 denuncias sobre vulneración de los derechos en las FF.AA.”. http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Defensoria-denuncias-vulneracion-derechos-FFAA_0_1880811997.html
- 65 *La Razón*. 2013. “Defensor pide a las FFAA respetar y hacer respetar derechos humanos en recintos militares”. http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Defensor-FFAA-respetar-derechos-militares_0_1888011281.html

LAS POLÍTICAS BRASILEÑAS DE DEFENSA Y SEGURIDAD EN 2012-2013:

UNA TRAYECTORIA TORTUOSA Y PARADÓJICA

ALCIDES COSTA VAZ / JULIANO CORTINHAS

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El panorama brasileño en materia de seguridad y defensa entre mediados de 2012 y de 2013 evolucionó inercialmente, habiendo estado marcado en el plano interno por la ausencia de propuestas políticas o de nuevas iniciativas en lo concerniente a la defensa y a la seguridad pública, mientras en el plano regional tampoco hubo acontecimientos que incidieran significativamente en el curso de las políticas nacionales relativas a estos ámbitos. De acuerdo con la tendencia a atenuar el énfasis en la agenda de política exterior, la acción brasileña regional en el campo de la seguridad fue menos propositiva y proactiva que en periodos anteriores. Y en el ámbito de la política interior los principales acontecimientos se concentraron en la esfera jurídica, como se expondrá en este texto.

Esta tendencia inercial es perceptible si se tiene en cuenta que los elementos distintivos del periodo considerado en materia de defensa estuvieron vinculados con la discusión en el Congreso Nacional de las versiones actualizadas de los

documentos públicos que la orientan: la Política nacional de defensa, la Estrategia nacional de defensa y el *Libro blanco de la defensa nacional*. La actualización de las dos primeras y la elaboración del último tuvieron un lugar central en la agenda durante el año estudiado. Puesto que estos documentos han pasado a ser de dominio público y han ingresado en la agenda parlamentaria, es posible considerar en mayor profundidad su tenor y las cuestiones suscitadas en el debate parlamentario que llevó a su aprobación en septiembre de 2013.

En otro frente, el de la expansión y la modernización de las Fuerzas Armadas, persistió la indefinición en torno al Proyecto FX-2, indefinición más problemática aún si se tiene en cuenta que la flota actual de doce cazas supersónicos Mirage 2000-C deberá ser desactivada por completo en septiembre de 2013, sin que hasta el presente existan perspectivas de sustituirlos.

En cuanto a la seguridad fronteriza, las operaciones Ágata se mantuvieron, acciones de control realizadas en la faja de frontera, lideradas

por el Ejército y apoyadas por fuerzas policiales federales, estatales y municipales, con tres ediciones entre mediados de 2012 y junio de 2013. Mantuvieron su continuidad también la operación Centinela, una iniciativa liderada por la Policía federal y que busca igualmente intensificar el control en las fronteras con el fin de enfrentar hechos ilícitos, así como las acciones conjuntas emprendidas en el marco de la Estrategia nacional de fronteras (Enafron) desde junio de 2011. De este modo, la seguridad fronteriza se consolidó como importante vector de las políticas nacionales de defensa y seguridad pública, como se expone a continuación.

En el plano de la seguridad pública, el movimiento inercial durante el periodo se vincula a la continuidad de la política adelantada en Río de Janeiro desde diciembre de 2010, cuyo principal componente es la instalación de unidades de Policía pacificadora en las grandes *favelas* y en áreas dominadas por el crimen organizado. En el ámbito interno continúan asimismo los trabajos efectuados por la Comisión de la verdad. En los dos casos, y reflejando tanto la gradual maduración de ambos procesos como una percepción más clara de sus límites, la evolución estuvo marcada igualmente por el surgimiento de críticas a su conducción, sin que ello implicara la revisión sustantiva de ninguno de sus elementos centrales.

El elemento nuevo en el escenario de las políticas interiores de seguridad se asocia, sin duda, a la ola de protestas que recorrió todas las principales ciudades del país y asedió la copa de las confederaciones en julio de 2013. A pesar de su importancia política y sociológica, así como de su fuerte impacto en el escenario político y en las percepciones internas y exteriores sobre el país, este hecho no llegó a alterar de manera fundamental la tendencia al estrechamiento de la cooperación entre fuerzas militares y policiales, ni el fortalecimiento de los organismos de inteligencia, impuestos desde que se anunció que el país sería la sede de tres grandes eventos deportivos de alcance mundial. Así, la novedad en el campo de la política de seguridad pública, como se

verá, fue la aprobación de la ley 12.681 de 2012, que crea el Sistema nacional de información de seguridad pública, prisión y drogas (Sinesp), una demanda importante de los segmentos sociales y los actores públicos involucrados en la seguridad pública.

El sentido inercial puede atribuirse al momento que atraviesa el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff (2011-): a punto de cumplir el tercer año de mandato, ya en los umbrales del proceso político que culminará en las elecciones de octubre de 2014 y frente a las insatisfacciones sociales principalmente en el área de la seguridad pública, el gobierno brasileño parece haberse inclinado por consolidar en sus aspectos estructurales las políticas vigentes en este campo en lugar de tomar nuevas medidas que no puedan hacerse efectivas en el estrecho horizonte temporal dictado por el calendario político.

En las secciones siguientes se consideran estos principales acontecimientos en materia de defensa nacional y seguridad pública, haciendo hincapié en sus orígenes y expresiones de política interior.

1. PRINCIPALES MODIFICACIONES EN LA DEFENSA NACIONAL

En 2012, la principal transformación en el ámbito de la defensa nacional brasileña fue de cuño legal: la actualización de los dos documentos principales que sustentan la política de defensa de acuerdo con lo previsto en la ley complementaria 136 de 2010, que en el § 3º de su artículo 9º establece lo siguiente:

§ 3 El poder ejecutivo someterá a la evaluación del Congreso Nacional, en la primera mitad de la sesión legislativa ordinaria, de 4 (cuatro) en 4 (cuatro) años a partir del año 2012 y con las debidas actualizaciones:

I. La Política de defensa nacional;

II. La Estrategia nacional de defensa;

III. El *Libro blanco de la defensa nacional*.

El periodo adoptado por esa ley de 2010 tomó como base la aprobación de la Estrategia nacional de defensa, que desde diciembre de 2008 pasó a ser el documento más discutido de la defensa brasileña. La idea de establecer ciclos de cuatro años para la actualización de los documentos tuvo dos objetivos principales: democratizar la discusión sobre defensa en la sociedad, ya que el gobierno deberá actualizar constantemente las políticas sobre el asunto, y consolidar el debate en torno a las necesidades del país con el objetivo de mantener la preparación y la capacidad de las Fuerzas Armadas.

El primer ciclo de actualización de los documentos estuvo marcado por la necesidad de compatibilizar la Estrategia nacional de defensa 2008, que desde su aprobación había llegado a ser el documento más importante de la defensa nacional, con la Política de defensa nacional aprobada en 2005, que a partir de 2012 pasó a ser denominada Política nacional de defensa. Además, y por primera vez en la historia del país, el Ministerio de Defensa decidió editar el *Libro blanco de la defensa nacional* brasileña.

En principio era lícito suponer que una revisión legal de ese porte implicaría la reformulación de las concepciones legales que sustentan la política de defensa en el país. Sin embargo, llegar a esta conclusión no sería correcto. Tanto la revisión de la Política nacional de defensa 2005 como la de la Estrategia nacional de defensa 2008 fueron procesos de cuño eminentemente burocrático, que en gran medida sirvieron para cumplir con una determinación legal. Por otra parte, si bien la aprobación del *Libro blanco de la defensa nacional* brasileña significó un gran avance en el sentido de conferir mayor transparencia a la discusión sobre defensa, no representó uno en la capacidad del país para planear estratégicamente la protección de su soberanía.

A partir de estas consideraciones iniciales, pasamos a un análisis específico de los tres documentos.

1.1 LA POLÍTICA NACIONAL DE DEFENSA DE 2012

En teoría, la Política debería ser el documento más general sobre la defensa del país, con los grandes objetivos nacionales y los lineamientos generales sobre la manera de pensar y aplicar la defensa brasileña. Tal como se destaca ya desde el inicio del texto, “la Política nacional de defensa (PND) es el documento de más alto nivel que condiciona el planeamiento de las acciones destinadas a la defensa nacional, coordinadas por el Ministerio de Defensa”. No obstante, puesto que el proceso de sistematización de la defensa nacional fue retomado recién a partir de la Estrategia nacional de defensa 2008, hasta 2012 se consideró que la Estrategia era el documento fundamental, sin vinculación con la Política nacional de defensa de 2005: recién en 2012 se adecuó la Política nacional de defensa 2012 a la Estrategia nacional de defensa, para lo cual fue preciso introducir cambios puntuales.

La primera adecuación consistió en asociar el concepto de defensa al de desarrollo, tal como ya se hacía en la Estrategia pero no se había puesto de manifiesto en la Política de 2005. En el nuevo documento, el desarrollo se destacó como “escudo” de la defensa. Aparte de esta modificación conceptual, se introdujeron pocas alteraciones. Sin embargo, llama la atención el hecho de que todas ellas parezcan orientarse hacia el trazado de una Política más asertiva. En tal sentido, los cambios se relacionan con un momento en el que el país pretende posicionarse con mayor firmeza en relación con el sistema internacional. A continuación se citan algunas modificaciones.

Ya en la introducción de la nueva Política se hace hincapié en el “refuerzo del multilateralismo y la integración sudamericana” (PND, 2012: 1), ausentes en la edición anterior. Además, el documento resalta la promoción del crecimiento y la justicia social de modo soberano, aspectos directamente asociados a la integración entre países en desarrollo.

La expresión “unipolaridad en el campo militar” fue sustituida por “asimetrías de poder”,

dando a entender que, aun en el campo militar, el gobierno brasileño considera que las disparidades son menos evidentes o no más capaces de permitir acciones unilaterales en cualesquiera circunstancias.

Más importante aún es el énfasis en el “dominio crecientemente autónomo de tecnologías sensibles, principalmente en sectores estratégicos como el espacial, el cibernético y el nuclear” (PND, 2012: 3), ya priorizados en la Estrategia nacional de defensa de 2008. A pesar de que en este caso se trató de una adecuación a la Estrategia, no fue menor el hecho de que la Política pasara a enfatizar también la orientación hacia el dominio de tecnologías sensibles, cuestión que no se destacaba en la versión anterior.

El documento dejó de mencionar la “democratización de las instancias decisorias de los organismos internacionales como forma de reforzar la solución pacífica de controversias”, y pasó a defender la “reforma de las instancias decisorias internacionales con el fin de tornarlas más legítimas, representativas y eficaces, fortaleciendo el multilateralismo” (PND, 2012: 5). Si bien a primera vista no pareciera importante, esta modificación del texto parece indicar que el posicionamiento de Brasil sobre la reforma de la Organización de las Naciones Unidas no se asocia directamente a la democratización de la entidad, es decir no brega por aumentar la participación de los países emergentes como bloque. Por el contrario, solo pretende que se otorgue la condición de miembros permanentes con poder de veto a los países que adquirieron mayor significación en el escenario internacional durante las últimas décadas. Se mantiene así la premisa de que existen importantes disparidades de poder, en cuyo marco, y de acuerdo con su visión de la defensa, Brasil pasa a formar parte de un grupo restringido de países que están en condiciones de decidir los rumbos de la humanidad de manera más efectiva.

Como se observa, si bien las alteraciones fueron mínimas, es importante destacar que cada una de ellas parece apuntalar la intención de que

el país adquiriera mayor peso en sus demandas y en su papel internacional.

1.2 LA NUEVA ESTRATEGIA NACIONAL DE DEFENSA

Tal como ocurrió con la Política, en la que apenas se llevó a cabo una adecuación de contenidos en sintonía con un documento aprobado antes (la Estrategia nacional de defensa 2008), la nueva versión de la Estrategia introdujo más modificaciones de forma que de fondo.

Las directrices contenidas en el documento anterior se mantuvieron inalteradas en su gran mayoría. Si bien se hicieron algunas correcciones terminológicas, los conceptos fundamentales, como el de estructurar el potencial estratégico en torno a capacidades y no a enemigos específicos, declarado en la directriz 16, quedaron tal como estaban. En las directrices solo se introdujeron dos modificaciones: se excluyó la previsión de un servicio civil obligatorio luego de que se volvieron visibles las dificultades políticas de su puesta en marcha, y se insertaron dos directrices nuevas, una relacionada con la necesidad de planear la infraestructura del país de modo tal que incluya los requisitos necesarios para la defensa nacional, y otra que dispone incluir los principios y las directrices de la Estrategia nacional de defensa en los cursos de altos estudios estratégicos que se dictan para los oficiales de las tres Fuerzas. Se trata de modificaciones de escasa importancia, tal como salta a la vista.

En cuanto a los objetivos estratégicos de las Fuerzas Armadas, prima la repetición casi total del texto anterior. Incluso cuando se hace referencia a objetivos que ya comenzaron a ser planificados, como la instalación de la segunda escuadra de la Marina en la desembocadura del río Amazonas, la enunciación que alude al inicio del planeamiento se mantiene tal como estaba. Así, en el objetivo 9 de la Marina no se modificó el texto:

La Marina iniciará los estudios y preparativos para establecer, en un lugar apropiado

lo más próximo posible a la desembocadura del río Amazonas, una base naval de uso múltiple, comparable a la Base Naval de Río de Janeiro en su alcance y en la densidad de sus medios (END, 2012: 12).

Si uno se guía por el texto, entonces, parece que no se hubiera hecho nada en los últimos cuatro años, a pesar de ya se realizaron diversos estudios con el propósito de cumplir la determinación.

Entre los objetivos del Ejército se destaca la inclusión de un nuevo enunciado. En él se lee lo siguiente:

El Ejército deberá contar con capacidad de proyección de poder, constituyendo una Fuerza, ya sea expedicionaria, ya sea para operaciones de paz o de ayuda humanitaria, destinada a atender compromisos asumidos bajo la égida de organismos internacionales o a salvaguardar intereses brasileños en el exterior (END, 2012: 14).

En los objetivos estratégicos de la Fuerza Aérea se introduce una corrección conceptual importante. En el objetivo (b), en el que se enunciaba la intención de contar con “el poder para asegurar la superioridad aérea local”, se menciona ahora en cambio “el poder para asegurar el control del aire en el grado deseado”.

Debido a la gran indecisión del gobierno federal en lo tocante al Proyecto FX-2, que prevé la adquisición de nuevos cazas para la Fuerza Aérea, se eliminó un largo pasaje en el que se describía el formato de adquisición de tales equipamientos. Una vez más queda en evidencia que la Estrategia nacional de defensa no logró encaminar algunos procedimientos que resultarían esenciales para brindarle al país una capacidad de defensa adecuada.

En cuanto a los tres sectores estratégicos enumerados por la Estrategia nacional de defensa 2008, el cibernético, el aeroespacial y el nuclear, el documento de 2012 presenta ocho prioridades para el sector cibernético que no estaban en la versión anterior. A lo largo de los últimos años, este sector adquirió un relieve considerable, tan-

to en las discusiones gubernamentales como en los debates sobre defensa que promueve la sociedad brasileña, en especial después de que se denunciara el espionaje estadounidense en nuestro país. El énfasis en este sector tenderá a acrecentarse en los próximos años, tal como lo evidencian las discusiones sobre la necesidad de tender nuevas redes de cables submarinos, lanzar un satélite propio, instalar nuevos servidores y efectuar negociaciones internacionales sobre la gobernanza de internet, cuestiones que deben adquirir importancia en la agenda nacional de defensa.

Las demás alteraciones no son sino adaptaciones hechas con el objetivo de adecuar la nueva versión de la Estrategia nacional de defensa a los cambios en la estructura del Ministerio de Defensa y las nuevas legislaciones que surgieron para fomentar la base industrial de defensa. Entre estas alteraciones adquieren relieve las formulaciones sobre la importancia que se confiere a la Secretaría de Productos de Defensa.

La segunda parte de la Estrategia nacional de defensa trata sobre su aplicación e incluye también la actualización de los principales avances en el ámbito de la defensa durante los últimos años, así como la adecuación de las directrices de 2008, muchas de las cuales se cumplieron durante el periodo de cuatro años que media entre ambos documentos. Por otro lado, las directrices que aún no se cumplieron o solo se cumplieron parcialmente continúan presentes sin grandes reformulaciones.

1.3 EL LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA NACIONAL

La mayor innovación legal que tuvo lugar en el ámbito de la defensa durante 2012 fue la aprobación del *Libro blanco de la defensa nacional*. En contraste con países vecinos como Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Paraguay y Uruguay, Brasil no poseía hasta entonces un *Libro blanco*. En este sentido, el documento satisface la demanda internacional de esclarecer cuáles son las capacidades e intenciones del país dentro

de un sistema internacional anárquico en cuyo seno pueden emerger conflictos en cualquier momento.

Con la aprobación del *Libro blanco de la defensa nacional*, Brasil no solo se pone a la par de los países vecinos que ya poseían tal documento, sino que también minimiza la inseguridad que puede generar el reequipamiento de sus Fuerzas Armadas en las grandes potencias internacionales, muchas de las cuales ya poseen libros blancos propios.

El libro presenta la visión de Brasil sobre el sistema internacional del siglo veintiuno y destaca la importancia de contar con una defensa consistente y adecuada a sus posibilidades internacionales:

La política de defensa brasileña conjuga componentes cooperativos y disuasivos. Las crisis internacionales pueden estallar contra la voluntad del país, lo cual le exige un nivel adecuado de prontitud y modernización de sus Fuerzas Armadas. En el plano global, Brasil debe disponer de una capacidad de defensa correspondiente a su estatura económica, política y estratégica, de modo tal que se preserven sus recursos, se oiga su palabra, se respete su posición y se salvaguarde su tradición pacífica (*Libro blanco de la defensa nacional*, 2012: 33).

A partir de estas concepciones, el *Libro blanco* describe el proceso de reestructuración de la defensa brasileña, comenzando por examinar la estructura organizacional del Ministerio de Defensa para luego pasar al análisis de la misión y los medios de las Fuerzas Armadas, además de mencionar sus programas de enseñanza y describir sus relaciones con la sociedad brasileña. En este último punto se destacan actividades como el proyecto Rondon, el programa Calha Norte y las diversas acciones subsidiarias realizadas por las Fuerzas Armadas.

El *Libro blanco de la defensa nacional* presenta además el Plan de articulación y equipamiento de defensa (PAED), compuesto por los principales programas de modernización de las

Fuerzas Armadas. Muchos de estos programas ya están en proceso avanzado de desarrollo, mientras que otros aún no fueron iniciados.

Por último, en el *Libro blanco* se presentan las capacidades de las Fuerzas Armadas, tanto en relación con sus indicadores cuantitativos como con sus equipamientos.

Para muchos militares, la divulgación de estas informaciones podría maximizar la vulnerabilidad brasileña, ya que se pondrían en evidencia nuestras virtudes y debilidades. Sin embargo, esclarecer los procesos que atraviesa la defensa nacional, así como las capacidades de las Fuerzas Armadas, como ya se ha señalado, es una forma de minimizar las incertidumbres inherentes a un sistema internacional anárquico. De acuerdo con el propio Ministerio, “el *Libro blanco* es una herramienta generadora de confianza mutua y funciona como un reductor de tensiones que aumenta el nivel de seguridad en el país” (Ministerio de Defensa, 2013).

1.4 ANÁLISIS DEL PROCESO DE REFORMULACIÓN DE LOS DOCUMENTOS SOBRE LA DEFENSA NACIONAL

Como se observa, en los documentos relativos a la defensa se registraron escasas alteraciones entre las versiones anteriores y las aprobadas en 2012. En verdad, los principales avances en la política de defensa de Brasil entre 2008 y 2012, como la creación del Estado mayor conjunto de las Fuerzas Armadas, que tuvo lugar en 2010, derivaron de las ediciones anteriores o bien se relacionan con la aprobación de nuevas leyes, como la 12.598 de 2012, que concede exenciones tributarias a la base industrial de defensa. Entre los documentos descritos en este artículo, el único que presentó un carácter realmente innovador fue el *Libro blanco de la defensa nacional*, puesto que constituyó la primera divulgación de tal calibre que haya hecho el país en relación con sus medios y capacidades.

El bajo nivel de modificaciones introducidas en la Estrategia nacional de defensa 2012 con

respecto a su versión de 2008, por ejemplo, deriva en gran medida de la semejanza entre los procesos decisorios que condujeron a sus respectivas formulaciones en el ámbito del Ministerio de Defensa. La elaboración de los documentos se llevó a cabo en su mayor parte en la alta cúpula de este ministerio, si bien en la primera versión hubo una mayor participación de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, que pautó las discusiones de entonces pero no tuvo una participación tan decisiva en la revisión de 2012.

No obstante, cabe destacar dos factores relacionados con el proceso de actualización de los documentos vinculados a la defensa.

El primero se refiere a la forma de aprobación de los documentos en 2012. La Política de defensa nacional de 2005 se había aprobado por decreto 5484, emitido el 30 de junio de 2005. La versión anterior de la Estrategia nacional de defensa se promulgó asimismo mediante el decreto 6703, del 18 de diciembre de 2008. El hecho de que ninguno de los dos se haya discutido en el ámbito del Congreso Nacional demuestra que el poder ejecutivo, representado en este caso por la Presidencia de la República y el Ministerio de Defensa, no tenía intenciones de debatir los documentos abiertamente con la sociedad, a pesar de unas pocas iniciativas puntuales en ese sentido.

Por el contrario, el proceso de elaboración y aprobación de los documentos en el ciclo de 2008 a 2012 fue más democrático. La formulación del *Libro blanco de la defensa* emanó de un amplio debate con la sociedad, que se desarrolló mediante encuentros entre militares y académicos, además de seis seminarios realizados en todo el país entre marzo y agosto de 2011. También se creó un sitio electrónico¹ para divulgar la evolución de los trabajos y para que funcionara como canal de comunicación con los ciudadanos interesados en el asunto. No todos los participantes en el proceso lograron que se aceptaran sus sugerencias y comentarios, pero la convocatoria al debate demostró que el Ministerio de Defensa tenía la intención de discutir la temática con la sociedad.

La Política nacional de defensa 2012 y la Estrategia nacional de defensa 2012 se formularon en el ámbito del Ministerio de Defensa; sin embargo, una vez finalizados, ambos documentos fueron enviados por la presidenta Dilma Rousseff al Congreso Nacional por medio del Mensaje 83/2012, para que las cámaras legislativas pudieran tomar conocimiento de sus contenidos y se manifestaran sobre ellos. Luego de los trámites en ambas cámaras, el Congreso Nacional aprobó el texto de los tres documentos fundantes de la defensa nacional mediante el decreto legislativo 373 de 2013, publicado en el *Boletín Oficial de la Unión* el 26 de septiembre de 2013.

Sin embargo, a pesar de la mayor apertura evidenciada en este proceso, el dictamen 51/2012 que acompaña al decreto legislativo, redactado por el diputado Jayme Campos, de la Comisión mixta de control de las actividades de inteligencia, destaca la escasez de consultas al órgano legislativo. Ello pone de manifiesto la necesidad de abrir más el proceso decisorio al debate con la sociedad.

Nuestra principal reticencia respecto de la materia reposa en el hecho de que el Poder Legislativo no fue invitado a participar de forma más estricta y técnica en la producción de estos documentos. Entendemos que se trató de una omisión por parte del Poder Ejecutivo, que a pesar de haber escuchado a algunos segmentos de la sociedad, como el medio académico, al elaborar los textos de la Política, la Estrategia y el *Libro blanco*, simplemente desconsideró las contribuciones que podría haber aportado el Congreso Nacional en la etapa de la elaboración. Ciertamente, el Poder Legislativo posee un cuerpo técnico calificado para integrar el grupo de trabajo que produjo los documentos y no me cabe duda de que habría realizado excelentes contribuciones al proceso (Campos, 2013).

Como se observa, aunque el envío de los documentos al Congreso pueda significar un avance en la relación de este organismo con el poder ejecutivo y una convocatoria a los legisladores para que participen en el debate sobre la defensa

en el país, aún queda mucho por avanzar en la democratización del asunto.

No obstante, el ministro de Estado de la Defensa, embajador Celso Amorim, otorgó gran importancia a la aprobación de los documentos por parte del poder legislativo:

“Se trata de un hecho muy importante para la política nacional de seguridad, pues demuestra el compromiso del país con los valores democráticos y con la defensa de las instituciones nacionales”, dijo Amorim, resaltando que, con la aprobación parlamentaria, los debates relativos a la seguridad nacional ya no permanecerán restringidos a los círculos militares y a los más altos mandatos del país (Nascimento, 2013).

El segundo factor, además de los cambios que se introdujeron en el proceso de aprobación de las legislaciones durante el último ciclo de revisión, se relaciona con el ciclo siguiente, que se inició ya en 2012 y finalizará en 2016. En contraste con lo que ocurrió en el primero, el ciclo actual indica que las nuevas versiones de los documentos presentarán alteraciones de cuño más sustancial. El Ministerio de Defensa está reconstruyendo su proceso de planeamiento estratégico y, entre otras innovaciones de gestión, se están formulando nuevas herramientas de discusión de los documentos de defensa con el objetivo de lograr que los debates se vuelvan más eficientes y directos. A partir de allí se espera mejorar la eficiencia en las actividades del Ministerio, entre las cuales se cuenta el proceso de actualización de los tres documentos.

Todo indica que ese cambio estructural generará mejoras sustantivas en la elaboración de la política relativa a la defensa nacional brasileña.

2. LA SEGURIDAD PÚBLICA: DEMANDAS, PRESIONES Y RESPUESTAS INERCIALES

En el plano de la seguridad pública también prevaleció la tendencia inercial, tal como se dijo en la introducción. En efecto, y a semejanza de lo

ocurrido en el campo de la defensa, el elemento nuevo en el panorama de las políticas de seguridad pública fue la aprobación parlamentaria de la ley 12.681 de 2012, que crea el Sistema nacional de información de seguridad pública, prisión y drogas (Sinesp); una vez que se aplique adecuadamente, esta ley proporcionará a las autoridades y a las fuerzas de seguridad un cuadro integrado y actualizado de informaciones a escala nacional, que les permitirá integrar también entre ellas el planeamiento y la acción. Se trata de un importante paso hacia la superación de las limitaciones resultantes del propio pacto federativo brasileño, que resultó en una excesiva compartimentación de las informaciones y, por ende, de las acciones gubernamentales, tanto entre las unidades federadas como entre las fuerzas policiales civiles y militares. Aunque las repercusiones de esta ley y del sistema que ella establece solo se percibirán con claridad en un horizonte de mediano plazo, su significado político inmediato también es importante, ya que constituye el síntoma de un cambio de paradigmas en lo que concierne tanto a la coordinación entre las fuerzas de seguridad en el contexto federal como al funcionamiento del sistema judicial frente a los desafíos que representa en particular el crimen organizado transnacional en un país con las dimensiones y la complejidad de Brasil.

Con respecto a los demás planos de consideración en este campo, la continuidad e incluso la intensificación de las principales iniciativas lanzadas en 2011, especialmente las que se vinculan a la seguridad en las fronteras y en Río de Janeiro, ciudad que en las décadas anteriores constituyó un emblema del avance de la criminalidad, tuvieron como contrapunto la escalada de una violencia que migró desde los centros urbanos localizados en la región sudeste del país hacia ciudades de tamaño mediano diseminadas por todo el territorio, aunque con cierta concentración particular en algunas capitales de la región nordeste. En líneas generales, las políticas vigentes no implicaron una reducción en los índices nacionales de violencia y criminalidad, lo cual ha contribuido a mantener en niveles elevados

la insatisfacción con la seguridad en los espacios urbanos.

En este sentido, se observa un descompás persistente entre las iniciativas tomadas en el plano político, jurídico e institucional con la pretensión de reconfigurar gradualmente el ambiente político en el que se tratan los grandes desafíos de la seguridad pública, por un lado, y por el otro la efectividad de las políticas e iniciativas para reducir los indicadores de violencia, así como la extendida sensación de inseguridad que tiene la mayor parte de la población brasileña. El descompás que mencionamos se mantuvo e incluso se profundizó en el periodo considerado, si se toma en cuenta que, aun cuando permaneció en niveles muy próximos a los observados desde el inicio de la década de 2000, la violencia amplió su alcance en el territorio nacional (Instituto Sangari, 2012: 7). Esta tendencia al estancamiento de los indicadores de violencia en niveles elevados: cerca de 20 homicidios cada 100.000 habitantes (Waiselfisz, 2013: 13), es preocupante, particularmente en el contexto de la ola de protestas desencadenada en el país a partir de julio de 2013, en cuyo marco se han acentuado las confrontaciones entre los manifestantes y las fuerzas de seguridad (fuerzas armadas, policías y la Fuerza Nacional de Seguridad), y no por las repercusiones que dicha coyuntura pueda tener en los indicadores de violencia, por cierto, sino por su impacto en la percepción de la (in)seguridad en los grandes centros urbanos. En última instancia, lo que permanece en cuestión es la eficacia de las políticas públicas y la concomitante erosión de su credibilidad en este ámbito.

La política instituida por el gobierno federal en mayo de 2010 para enfrentar el uso del *crack* (Plan integrado de enfrentamiento del *crack* y otras drogas), que se calificó como el principal desafío en relación con el consumo de drogas ilícitas, es en cierto modo un emblema del descompás mencionado, así como del extendido sentimiento de inseguridad que se ha ampliado durante los últimos dos años. Si por un lado esta política introdujo mejoras, sobre todo en lo que se refiere a la dimensión de la salud pública y de

la asistencia social, por el otro no logró contener el avance del consumo, especialmente en los centros urbanos, ni modificar la relación entre los altos niveles de violencia y el consumo de dicha droga (Gobierno de Minas Gerais, 2012: 17).

En este contexto, entre las iniciativas impulsadas por el gobierno del estado de São Paulo durante los últimos meses, se destacó la internación compulsiva en centros de tratamiento de adictos al *crack* que viven en la calle, medida que suscitó polémica en relación con los derechos humanos. La controversia en torno a la criminalización, por otro lado, se eludió en cierto modo con el énfasis colocado en la represión del tráfico y en el amparo de los usuarios, aunque la diseminación del consumo de *crack* y otras sustancias psicotrópicas ilícitas persiste como uno de los principales factores que alimentan la condición y la percepción de inseguridad en el seno de la población en general, poniendo en cuestión la eficacia de las políticas públicas implementadas para tratar el problema.

En lo que respecta a los trabajos realizados por la Comisión de la verdad, otra vertiente que conforma el sustrato inercial de las políticas brasileñas en materia de seguridad y que fue considerada en análisis precedentes, cabe registrar las dificultades internas², así como las causadas por la reticencia que expresaron sectores de las Fuerzas Armadas cuando se profundizó la consideración de las torturas perpetradas por organismos del estado. Estas dificultades llevaron a una crisis en la propia comisión, que entre otras cosas implicó la interrupción del trabajo en algunas de sus instancias³ y produjo cierto desgaste que augura una etapa final de los trabajos bajo crecientes tensiones internas.

3. CONSIDERACIONES FINALES

El panorama de la trayectoria que siguieron las iniciativas gubernamentales en materia de defensa nacional y seguridad pública confirma la difusa percepción de un cierto grado de estancamiento en lo que respecta a las acciones guber-

namentales, así como de retraimiento en lo que atañe al rumbo propositivo que marcó a estos sectores en años anteriores, retratado en análisis precedentes de este *Anuario*. En tal sentido, los avances observados en lo tocante al marco normativo e institucional de las políticas de seguridad no parecen bastar en líneas generales para atenuar la sensación de limitada eficacia que suscitan las políticas vigentes, especialmente en lo que concierne a la dimensión de la seguridad pública. El mismo raciocinio se aplica a los resultados positivos, aunque puntuales, alcanzados por las operaciones desencadenadas en la faja de frontera para reprimir los diferentes tipos de tráfico y la acción del crimen organizado, ya que estas iniciativas no llegan a repercutir de forma clara y objetiva en el panorama de la seguridad que atañe a los principales centros urbanos del país.

En este sentido, el gobierno de Dilma Rousseff se encamina hacia su cuarto y último año del presente mandato con resultados paradójicos en los campos de la defensa nacional y la seguridad pública, ya que los avances en el entramado político, jurídico e institucional se ven contrarrestados por la dificultad que implica mejorar de forma estructural y substantiva la condición de la seguridad en el país.

REFERENCIAS

- Campos, J. 2013. Parecer N. 51 de 2012-CN. D.O.U., 26 sept. 2013, pp. 1-2. Disponible en: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/09/2013&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=144>>. Consultada el 28 de septiembre de 2013.
- Folha de São Paulo*. 2013. “Em crise, Comissão da Verdade encerra grupo investigativo”. 28 de septiembre de 2013. Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/09/1348827-em-crise-comissao-da-verdade-encerra-grupo-investigativo.html>. Consultado el 6 de octubre de 2013.
- Gobierno de Minas Gerais. 2012. “Relatório Final da Comissão Especial para Enfrentamento do Crack”. Belo Horizonte.
- Instituto Sangari. 2012. “Mapa da Violência 2012: os novos padrões da Violência Homicida no Brasil”. Río de Janeiro.
- Lei Complementar 136 de 2010. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm>. Consultada el 20 de septiembre de 2013.
- Ministerio de Defensa de Brasil. “Estratégia Nacional de Defesa, 2012”. Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>. Consultada el 20 de septiembre de 2013.
- . “Câmara aprova Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco”. 12 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/8801-12-09-2013-defesa-camara-aprova-politica-nacional-de-defesa-estrategia-nacional-de-defesa-e-livro-branco>. Consultada el 15 de septiembre de 2013.
- . *Livro Branco de Defesa Nacional*. 2012. Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbndn.pdf>>. Consultado el 16 de septiembre de 2012.
- . “Política Nacional de Defesa”. 2012. Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>. Consultada el 20/09/2013.
- Nascimento, L. “Projeto com estratégia de defesa do Brasil é aprovado na Câmara dos Deputados”. Agência Brasil. 12 de septiembre de 2013. Disponible en: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-09-12/projeto-com-estrategia-de-defesa-do-brasil-e-aprovado-na-camara-dos-deputados>>. Consultado el 13 de septiembre de 2013.
- Waiselfisz, Julio Jacobo. 2013. “Mapa da violência 2013. Mortes Matadas por Armas de Fogo”. Centro Brasileiro de Estudos Latino Americanos (Cebela). Río de Janeiro.

NOTAS

- 1 El sitio electrónico, ya desactivado, se localizaba en la siguiente dirección: <<http://livrobranco.defesa.gov.br>>.
- 2 Tales dificultades rodearon en particular a las sustituciones del ministro del Superior Tribunal de Justicia, Gilson Dipp, y del ex procurador de

la república, Claudio Fonteles. Este último se desligó de la Comisión tras un fuerte desacuerdo con Paulo Sérgio Pinheiro, ex coordinador y miembro de la Subcomisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

3 *Folha de São Paulo*. 2013. “Em crise, Comissão da Verdade encerra grupo investigativo”. 28 de septiembre de 2013. Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/09/1348827-em-cri-se-comissao-da-verdade-encerra-grupo-investigativo.shtml>. Acesso em 06.10.2013.

CHILE: DEFENSA Y RELACIONES VECINALES EN UN PERIODO CONVULSIONADO

BORIS YOPO HERRERA

INTRODUCCIÓN

Durante el segundo semestre de 2012 y el primero de 2013, el ambiente político en Chile estuvo convulsionado con expresiones de malestar social que no se habían visto desde el retorno a la democracia en 1990. El movimiento social que comenzó en 2011 demostró que esas expresiones pueden convertirse en un factor de cambio y ha sido el catalizador de las nuevas demandas planteadas por la ciudadanía. La élite dirigente, por su parte, hace esfuerzos por adaptarse a esta nueva realidad con un discurso que reconoce ahora las “demandas ciudadanas”, lo que indica que en el país se está produciendo una “dispersión de poder” no vista hasta ahora, que tendrá consecuencias importantes en las transformaciones institucionales y económicas que se esperan para los próximos años.

1. EL ENTORNO VECINAL Y LOS DESAFÍOS PENDIENTES

Las relaciones con los países vecinos han sido probablemente el desafío más complejo enfrentado por todos los últimos gobiernos de Chile. Así, en el segundo semestre de 2013 el tribunal de La Haya dará a conocer su fallo frente al diferendo marítimo existente con Perú. Además, en el mes de abril de este mismo año, el presidente de Bolivia, Evo Morales (2006-2009; 2009), anunció que su país presentará una demanda ante el mismo tribunal para asegurar el “acceso soberano” de su país al océano Pacífico. Anuncio que se suma a otro incidente sucedido en la frontera, en enero, cuando tres soldados bolivianos fueron sorprendidos con fusiles de guerra, hecho que aumentó las tensiones entre ambos países. El manejo dado al incidente por el gobierno chileno fue muy criticado por la oposición y por algunos analistas internacionales, que señalaron que se podría haber manejado discretamente y como un acto “involuntario”, lo que habría impedido el escalamiento de tensiones posterior.

Por otra parte, en 2012 se presentó al parlamento la nueva Estrategia nacional de seguridad y defensa, que después de recibir severas críticas de expertos fue retirada para ajustarla y presentarla de nuevo a discusión. Uno de los aspectos más cuestionados es la mención a un posible trabajo en conjunto de las Fuerzas Armadas con ambas Policías (Carabineros y Policía de Investigaciones) para combatir las nuevas amenazas que podría enfrentar el país, así como la utilización de la noción de seguridad ampliada como paraguas conceptual para justificar la posibilidad de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de orden doméstico. Esto fue criticado también por la oposición, que la consideró una vuelta atrás frente a la labor que hoy desarrollan las Fuerzas Armadas, estrictamente de defensa externa, luego del fin de la dictadura militar. Al momento de finalizar este texto, septiembre de 2013, no se conoce la versión definitiva de este documento, que trazaría el horizonte estratégico de Chile para los próximos años.

Este artículo analiza a continuación los factores mencionados, principales en la agenda de seguridad en Chile entre julio de 2012 y septiembre de este año.

2. CHILE Y PERÚ EN LA HAYA

En 2012 fuimos testigos del desarrollo de la fase oral en la Corte Internacional de Justicia del litigio que se está llevando a cabo para dirimir el diferendo con Perú, y cuyo fallo se espera conocer a fines de 2013. Perú empezó esta fase por intermedio de su agente, el ex canciller Allan Wagner. Chile intervino por su parte los días 6 y 7 de diciembre, para finalizar sus argumentos el 14, ya que hubo preguntas específicas de algunos jueces. En dicha instancia es de destacar lo mencionado por el abogado francés, Pierre-Marie Dupuy, uno de los acompañantes del gobierno chileno, al responder a la pregunta de uno de los jueces, Mohamed Benouna, de ascendencia marroquí:

“¿Consideran ustedes, en tanto que signatarios de la declaración de Santiago en 1952,

que podían en esa fecha, conforme al derecho internacional general, proclamar y delimitar una zona marítima de soberanía y jurisdicción exclusivas sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde sus costas referidas?”. “La Declaración de 1952 fue “una audaz iniciativa de los tres países firmantes, una reivindicación política, económica y medioambiental” que devino un derecho consuetudinario. En la época todos los países costeros de Sudamérica estaban “expuestos a la codicia y a la depredación” de sus recursos por otros estados más desarrollados”¹.

En dicha intervención se remarcó también un punto expuesto por Perú, que entendía la Declaración como un tratado internacional².

Cabe señalar que en Chile no hay fracturas políticas frente a las demandas entabladas por Bolivia y Perú, habiendo una posición compartida en cuanto a que los argumentos jurídicos del país son sólidos, lo que quedará demostrado en el fallo respecto al caso con Perú. Lo importante, sin embargo, es que ambos países se han comprometido públicamente a respetar el fallo y sus alcances, cualquiera sea este.

Así, terminada esta fase ambos países confían, y lo han reiterado, en que las relaciones no deben verse empañadas por este diferendo. El diario limeño *El Comercio* publicó lo siguiente en una entrevista al presidente Ollanta Humala (2011-):

Me parece importante lo que han planteado las dos cancillerías de empezar a trabajar por una agenda de integración en todos los ámbitos de tal manera que una vez se publique el fallo, este se ejecute e inmediatamente sigan las actividades que nos permitan seguir avanzando en la integración³.

El canciller de Chile, Alfredo Moreno, también se mostro satisfecho por la última fase del juicio, en una columna de opinión escrita por él y publicada en el diario *El Mercurio*, de Santiago, en la que señaló:

Con la misma fortaleza que defendimos nuestros derechos en la Corte, hemos desa-

rollado con el gobierno peruano una acción político-diplomática indispensable para fortalecer los lazos de amistad y entendimiento que deben imperar entre las relaciones de países vecinos unidos, y también divididos alguna vez en la historia⁴.

Es importante señalar además que en ninguno de los dos países hay un clima triunfalista, pues los fallos de la Corte son complejos de predecir. Y que las significativas inversiones recíprocas existentes refuerzan la política seguida de *encapsular* este diferendo para evitar que contamine al conjunto de vínculos y relaciones entre ambos países.

3. RELACIONES 2+2

Muestra de lo señalado es la reanudación este año de 2013 de las reuniones entre Chile y Perú en el ámbito del 2+2, en las que los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores de los dos países trabajan conjuntamente.

El 2 de mayo los ministros chilenos de Relaciones Exteriores Alfredo Moreno, y de Defensa, Rodrigo Hinzpeter, participaron con sus contrapartes de Perú, Rafael Roncagliolo y Pedro Cateriano, en la ceremonia del Combate Naval, que marca la independencia de la dominación española. Dentro de las conversaciones se acordó además que “Ambas delegaciones instalaran la VI reunión del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política para dialogar sobre el desminado humanitario en la frontera, misiones de paz conjuntas y homologación en gasto de defensa entre otros”⁵.

La primera reunión del 2+2 fue en 2001, y desde entonces su propósito ha sido reforzar las relaciones políticas y de defensa entre ambos países. Las reuniones se interrumpieron en 2009, luego de que el gobierno del Perú hiciera pública su decisión de demandar a Chile en la Corte Internacional de La Haya. La oposición chilena ha sido crítica de la decisión del gobierno del presidente Sebastián Piñera (2010-2014) de haber *encapsulado* el diferendo y haber retomado el

diálogo político con autoridades peruanas, considerando que desde la perspectiva chilena Perú está desconociendo tratados vigentes al haber hecho efectiva la demanda.

Mas allá de ello, sin embargo, en vísperas del fallo hay un clima de concordia positivo, tal como lo demuestran las afirmaciones del todavía entonces canciller Roncagliolo, quien luego del término de las reuniones bilaterales afirmó en el diario limeño *La República*: “Esta reunión se da en un contexto de renovado fortalecimiento de la confianza mutua y en vísperas de una etapa promisoriosa para la paz y la mejor cooperación entre nuestros países porque la sentencia de La Haya fortalecerá la concordia”⁶.

En el mismo diario se mencionan dos puntos importantes, uno en donde el ministro dice que Perú apoyará a Chile en su candidatura al Consejo de Seguridad de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) en 2014. Y el otro que dentro de los proyectos y acuerdos firmados se contemplan el establecimiento de una unidad binacional de operaciones de paz y continuar con el desminado en el norte del país.

Por su lado, el canciller chileno, Alfredo Moreno, señaló lo siguiente en el diario *El Mercurio*, de Santiago: “(...) valoró la reunión del “2+2” entre Chile y Perú, ya que a su juicio, es una instancia que ayuda a preparar a ambos países para el fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya, por la demanda marítima”⁷.

4. LA CONTROVERSIAS CON BOLIVIA

Durante el periodo estudiado las relaciones entre Bolivia y Chile se vieron afectadas de nuevo por incidentes originados en zonas de frontera y por la decisión del gobierno boliviano de entablar una demanda ante la misma Corte Internacional de Justicia para obtener una salida soberana al océano Pacífico.

En cuanto al incidente fronterizo de enero de 2013, fue el ministro del Interior chileno Andrés Chadwick quien informó de lo sucedido

con unos militares bolivianos, señalando que “tres soldados bolivianos que ingresaron en un automóvil, con un fusil, en Colchane. Fueron detectados por Carabineros que procedieron a la detención de estas tres personas que quedaron a disposición del Ministerio Público”⁸. Esto dio origen a una nota del canciller Alfredo Moreno al cónsul de Bolivia en Chile, en la que le expresaba su malestar frente a la situación.

La polémica comenzó cuando algunos políticos dijeron que la reacción del gobierno del presidente Piñera había sido desproporcionada, y que la situación debería de haberse manejado discretamente y por canales diplomáticos. Hugo Gutiérrez, diputado por esa zona del norte del país, consideró injusta la disposición de los tribunales de privarlos de libertad.

El analista Raúl Sohr señaló por su parte:

Judicializarlo y llevarlo por las vías que se ha hecho a mi juicio es un error. En ningún ambiente de relaciones relativamente cordiales, donde no hay ninguna amenaza efectiva, el traspaso de las fronteras no debería constituirse en un incidente de esta naturaleza. Los dos países tienen mucho, pero mucho que ganar si es que llegan a un entendimiento⁹.

El diputado y ex viceministro de Defensa, Jorge Burgos, agregó que:

Creo que la decisión de llevar la causa a nivel judicial ha complicado al gobierno y le ha amarrado de manos. Seamos claros: en algún momento van a expulsar a los conscriptos bolivianos. Puede demorarse, pero yo estoy seguro que va a terminar en eso. Entonces si va a ser así, ¿por qué no hacerlo de inmediato?¹⁰.

Lo cierto es que este incidente les dio réditos a ambos gobiernos, en momentos en que estaban muy bajos en las encuestas. El presidente Evo Morales indicó que los soldados eran presos políticos y que estaban luchando contra el contrabando y el narcotráfico, y acusó a Carabineros de Chile de estar protegiendo a los delincuentes que estos soldados estaban persiguiendo. Final-

mente, los militares fueron liberados y recibidos como héroes por su presidente¹¹.

La señal más significativa del deterioro de las relaciones de Chile con Bolivia durante la administración del presidente Piñera fue la oficialización, a comienzos de año también, de la demanda marítima de Bolivia a Chile, por parte del ministro de Relaciones Exteriores boliviano, David Choquehuanca. La Corte de La Haya aceptó la demanda boliviana, y en el documento inicial presentado al tribunal se dice que esta tiene como objetivo establecer “la obligación de Chile de negociar, en buena fe y efectivamente con Bolivia, en razón de alcanzar un acuerdo que le garantice a Bolivia acceso soberano total al océano Pacífico”¹².

La posición boliviana sostiene que Chile debe cumplir lo estipulado en el Tratado de paz y amistad suscrito en 1904, argumentando que dicho tratado no ha sido cumplido. La Corte ya dispuso de los plazos para entregar la memoria y la contra memoria: el “17 de abril de 2014 y el 18 de febrero de 2015 como los plazos límites respectivos para la presentación de la memoria de Bolivia y la contramemoria de Chile”¹³.

La presentación de la demanda boliviana significó un retroceso muy significativo en las relaciones bilaterales, las que hasta 2010 habían avanzado progresivamente con base en la llamada Agenda de trece puntos, que cubrían todos los asuntos de interés para ambos países. Y aun cuando la más probable ganadora de las próximas elecciones presidenciales en Chile, la ex presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), tiene una buena sintonía con el mandatario boliviano, en su campaña advirtió que cualquier diálogo futuro debe hacerse sobre la base del reconocimiento y respeto a los tratados vigentes entre ambos países.

5. ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Como señalamos, la presentación de la Estrategia nacional de seguridad y defensa en junio de 2012

causó bastantes controversias en el ambiente político. “La primera Estrategia nacional de seguridad y defensa, anunciada por el presidente de la república, Sebastián Piñera, y detallada por el entonces ministro Andrés Allamand, pretende regular la planificación y financiamiento de las Fuerzas Armadas en un plazo de doce años”¹⁴.

Entre sus finalidades está la definición de las amenazas tradicionales y no tradicionales. En este contexto y durante la presentación del documento el presidente señaló que:

El contexto global de la seguridad de todos los países del mundo ha cambiado, hoy trasciende el ámbito internacional de la defensa, que es el resguardo de la soberanía, el territorio y el mar de nuestro país, conforme al surgimiento de nuevas amenazas se amplía y se extiende hacia temas que no eran parte tradicional de lo que hoy se entendía por el concepto de defensa y entre estas nuevas amenazas, cabe destacar el tráfico de armas, el tráfico de drogas, el crimen organizado, la piratería y muchas más¹⁵.

Estos énfasis causaron una gran polémica en el ambiente político, por dos aspectos en particular: por la vinculación que se quiere hacer entre seguridad interna y defensa, y por la semejanza que tienen estas definiciones con el actual plan Colombia. Así, el senador Camilo Escalona (PS), quien en ese momento era el presidente del Senado, señaló que mezclar a las Fuerzas Armadas con la seguridad interna puede convertirse en un grave problema, agregando además que:

Acá no solamente hay materias vinculadas a la comisión de defensa, hay materias también constitucionales. Se informó la creación de un nuevo organismo, un Comité Interministerial de Seguridad y Defensa, que tiene sin duda implicancias constitucionales evidentes, que significa una modificación de la estructura ministerial, porque instala por sobre el ministro de Defensa al de Seguridad Pública¹⁶.

En cuanto a la otra polémica, por la similitud que mantiene con el plan Colombia, un analista afirmó al respecto: “Es un giro de vuelta hacia

una colaboración más estrecha entre las autoridades civiles y las Fuerzas Armadas para resolver problemas civiles, son problemas de seguridad, pero no son problemas militares propiamente tal”¹⁷. Diversos analistas estiman en este sentido que hay una delgada línea que no debe ser traspasada, porque implicaría el riesgo de una nueva politización de las fuerzas armadas, y por desnaturalizar problemas que muchas veces tienen un componente más social que de seguridad.

El mismo senador Escalona decía que las Fuerzas Armadas habían alcanzado un gran nivel de profesionalidad, por lo que la idea de tenerlas trabajando conjuntamente con las fuerzas policiales sería un grave error.

Fue así como, luego de la primera versión del documento, la oposición llamó al entonces ministro Allamand a dar explicaciones, teniendo en cuenta que la Estrategia nacional de seguridad y defensa es una pieza clave en la seguridad del país.

Uno de los conceptos clave que han sido cuestionados es el de seguridad ampliada, eliminado posteriormente. Frente a las múltiples críticas que recibió la propuesta, las autoridades de gobierno señalaron, luego de haberlo presentado, que no se trataba un documento definitivo, no obstante lo cual se presentó al más alto nivel y fue distribuido a los demás países de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas). Todo lo que constituye un error político considerable, que explica las reacciones que ha habido en el parlamento y entre los especialistas.

Así, por ejemplo, el ex presidente Ricardo Lagos (2000-2006) dijo, frente a esta improvisación: “Con la política de seguridad de Chile no se debe jugar, y esta situación me parece lamentable (...) Lo que ha ocurrido requiere una investigación en el parlamento”. “Los diferentes presidentes de los partidos de oposición se sumaron a dicha crítica, como los diputados Osvaldo Andrade y Jaime Quintana”¹⁸. Hasta agosto de 2013 la Estrategia nacional de seguridad y defensa seguía siendo analizada en el Parlamento chileno, sin

que exista una versión final consensuada entre el gobierno y la oposición.

6. CONCLUSIONES

Chile vive un año electoral que en diciembre, en la segunda vuelta de las elecciones, determinará el futuro presidente de la nación por los próximos cuatro años. El clima de campaña que se vive en el país desde hace más o menos un año ha significado, entre otros, un avance más lento en materias complejas que requieren acuerdos y negociación. Así, por ejemplo, la nueva ley de financiamiento de la defensa permanece como algo pendiente, pues se trata de un asunto que involucra recursos muy significativos, además de existir intereses cruzados y presiones burocráticas, que dificultan una nueva política de largo plazo en la que el financiamiento debiese estar supeditado a un diseño global y a largo plazo de la defensa, y no a un porcentaje de los ingresos anuales que Chile recibe por el cobre.

Por otra parte, la implosión de demandas sociales insatisfechas que se ha visto en los dos últimos años podría llevar a corto plazo a un debate sobre el nivel actual del gasto en defensa, debate evitado hasta ahora por la clase política del país. Dos candidatos presidenciales señalaron ya que en este ámbito existe un exceso de gasto que no se corresponde con las necesidades objetivas de seguridad del país, y que parte de estos recursos podrían destinarse a otras áreas prioritarias en las que Chile presenta severos retrasos, que no se conciben con un país que se acerca a un ingreso per cápita de US\$20.000. Lo cierto es que aun cuando actualmente las Fuerzas Armadas están subordinadas al poder civil, tienen todavía una alta cuota de influencia como ente burocrático dentro del estado, con importantes conexiones políticas, todo lo cual dificultará la reconsideración y el ajuste de estos gastos, al menos a corto plazo. A lo que se suman las adquisiciones de equipamiento militar por parte de países vecinos, lo que retroalimenta la espiral armamentista en la región.

Ahora bien, desde el punto de vista mediático y de debate público, el hecho que ocupó durante varios meses, y sobre todo durante septiembre de 2013, las páginas de los medios fue la conmemoración de los cuarenta años del golpe militar del 11 de septiembre de 1973, mediante el que se derrocó al presidente Salvador Allende (1970-1973). Contrariamente a lo que muchos esperaban, y a la apuesta de los sectores conservadores, los sucesos en torno al golpe no fueron enterrados por el tiempo, y, por el contrario, ocuparon la agenda nacional. Por ejemplo, hubo programas de televisión de alta sintonía, en los que, por primera vez, las generaciones jóvenes pudieron ver en imágenes en vivo las atrocidades cometidas durante la dictadura del general Pinochet (1973-1990). Todos los analistas políticos reconocidos en Chile coinciden en que esta conmemoración tuvo un impacto profundo en la sociedad chilena, cuyas consecuencias se podrán ver con más nitidez en el curso de los próximos meses y años, incluyendo la redefinición de las relaciones cívico-militares tal como han existido hasta ahora.

En cuanto a las relaciones con los países vecinos, a corto plazo el escenario se percibe más promisorio con Perú que con Bolivia. En el primer caso, el fallo del tribunal de La Haya está muy próximo a conocerse, habiendo de todos modos, tal como se mostró, el compromiso público y explícito de las autoridades chilenas y peruanas para no solo acatar el fallo, sino dar una nueva proyección a las relaciones bilaterales una vez despejada esta contienda jurídica en la Corte Internacional de Justicia. Con Bolivia, en cambio, surgieron inquietudes importantes después de la demanda que interpusiera ese país también ante la Corte Internacional de Justicia, ya que si bien un gobierno de centro-izquierda en Chile puede tener más sensibilidad histórica respecto a las aspiraciones bolivianas, el margen de acción que tendrá será estrecho, al considerar que la opinión pública chilena se opone crecientemente a hacer concesiones significativas en esta materia.

Por último, la presentación de la Estrategia nacional de seguridad y defensa ha sido un asunto delicado durante el año pasado y el presente,

y sigue siendo un asunto pendiente considerando las críticas y reparos significativos que tuvo la primera versión del documento cuando fue presentado públicamente por el presidente de la república. Lo más probable entonces es que sea el nuevo gobierno que asumirá en marzo de 2014 el que presente una versión final que refleje una política de estado, lo que no ha existido hasta ahora.

El fiasco que supuso la presentación inicial de este documento significa, primero, un fracaso del gobierno de turno, pero además la ausencia de una comunidad de la defensa en Chile que incida a tiempo en debates al respecto, además de la virtual inexistencia, después de veinte años de democracia, de un cuerpo de especialistas civiles de la defensa que puedan asesorar profesional y permanentemente a las autoridades estatales que, de otra forma, están expuestas a la influencia casi exclusiva de intereses corporativos ligados al mundo militar. Estas son tareas pendientes entonces para las nuevas autoridades democráticas que asumirán la conducción del país en marzo próximo.

BIBLIOGRAFÍA

- Blanche, Carolina. 2013. "Analistas acusan a Chile de "sobredimensionar" detención de soldados bolivianos". Radio Universidad de Chile. Miércoles 20 de febrero. <http://radio.uchile.cl/2013/02/20/analistas-acusan-a-chile-de-sobredimensionar-detencion-de-soldados-bolivianos>
- Cádiz, Pablo. 2012. "Las claves para entender la polémica tras los cambios al documento de estrategia de seguridad y defensa". *La Tercera*. 16 de agosto. <http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/08/674-478216-9-las-claves-para-entender-la-polemica-tras-los-cambios-al-documento-de-estrategia.shtml>
- Castillo, María Elena. 2013. "Reunión 2+2 entre Perú y Chile culminó con acuerdo bilateral post La Haya". *La República*. Lima, 4 de mayo. <http://www.larepublica.pe/04-05-2013/reunion-22-entre-peru-y-chile-culmino-con-acuerdo-bilaterales-post-la-haya>
- DPA. 2013. "Evo Morales encabeza condecoraciones a militares bolivianos detenidos en Chile". *El Mercurio*. Santiago, 4 de marzo. <http://www.emol.com/noticias/internacional/2013/03/04/586706/evo-morales-encabeza-condecoracion-a-militares-bolivianos-detenidos-en-chile.html>
- El Comercio*. 2012. "Ollanta Humala: "Es importante trabajar en una agenda de integración con Chile"". *El Comercio*. Lima, 16 de diciembre. <http://elcomercio.pe/actualidad/1510641/noticia-ollanta-humala-importante-trabajar-agenda-integracion-chile>
- EMOL. 2013. "Moreno y reunión del 2+2 de Chile y Perú: Prepara a ambos países para el fallo de La Haya". *El Mercurio*. Santiago, 3 de mayo. <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/05/03/596665/moreno-y-reunion-22-de-chile-y-peru-prepara-a-ambos-paises-para-fallo-de-la-haya.html>
- González, Alejandro. 2013. "Conoce los detalles de la demanda marítima contra Chile". Canal 24 Horas. 25 de abril. <http://www.24horas.cl/nacional/conoce-los-detalles-de-la-demanda-maritima-contra-chile-619453>
- La Tercera*. Reportajes. 2011. "“Monitoreo” a abogados de Chile y Perú". 1 de octubre. <http://diario.latercera.com/2011/10/01/01/contenido/reportajes/25-85342-9-monitoreo-a-abogados-de-chile-y-peru.shtml>
- . 2013. "Hugo Gutiérrez (PC) y dictamen de soldados bolivianos: "Siento que su privación de libertad es injusta"". *La Tercera*. Santiago, 25 de febrero. <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/02/674-510740-9-hugo-gutierrez-pc-y-dictamen-de-soldados-bolivianos-siento-que-su-privacion-de.shtml>
- Mascarreño, Carolina y María Paz Núñez. 2013. "La Haya ratifica cronograma de presentación de la demanda marítima de Bolivia y la respuesta de Chile". *La Tercera*. Santiago, 1 de junio. <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/07/674-530923-9-la-haya-ratifica-cronograma-de-presentacion-de-la-demanda-maritima-de-bolivia-y.shtml>
- Moreno, Alfredo. 2012. "La fuerza de la razón". Columna de opinión. *El Mercurio*. Santiago, 16 de diciembre.
- Radio Cooperativa. 2013. "Chile y Perú retoman reuniones del "2+2" en Lima". 2 de mayo. <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/relaciones-exteriores/peru/chile-y-peru-retoman-reuniones-del-2-2-en-lima/2013-05-02/084653.html>

———. 2012. “La fase oral del litigio Chile-Perú en La Haya”. 14 de diciembre 2012. <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/relaciones-exteriores/peru/la-fase-oral-del-litigio-chile-peru-en-la-haya/2012-12-02/142641.html>

Radio Cooperativa/EFE. 2013. “Carabineros detuvo a tres militares bolivianos armados en territorio chileno”. 25 de enero. <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/relaciones-exteriores/bolivia/carabineros-detuvo-a-tres-militares-bolivianos-armados-en-territorio-chileno/2013-01-25/182822.html>

Scheuch, Macarena. 2013. “Gobierno de Bolivia y Chile enfrentados por presunta “detención política” de soldados”. Radio Universidad de Chile. 14 de febrero. <http://radio.uchile.cl/2013/02/14/gobiernos-de-bolivia-y-chile-enfrentados-por-presunta-detencion-politica-de-soldados>

OTRAS CONSULTAS EN LÍNEA

<http://www.lanacion.cl/soldados-bolivianos-detenido-en-chile-perdieron-en-la-suprema/noticias/2013-02-12/135211.html>

<http://www.elnuevoherald.com/2013/02/22/1414561/chile-y-bolivia-elevan-el-tono.html>

<http://elcomercio.pe/actualidad/1527746/noticia-peru-chile-acuerdan-reactivar-reuniones-bilaterales22>

<http://elcomercio.pe/actualidad/1545825/noticia-alfredo-moreno-pasado-tuvimos-divisiones-futuro-lo-podemos-construir>

<http://elcomercio.pe/actualidad/1545906/noticia-reunion-22-entre-peru-chile-mayo-lima>

<http://elcomercio.pe/actualidad/1593403/noticia-canciller-chileno-esperamos-fallo-corte-haya-total-unidad>

<http://elcomercio.pe/actualidad/1510590/noticia-canciller-chileno-valoroso-que-alegatos-se-dieron-ambiente-ejemplar-respeto>

<http://www.lanacion.cl/moreno-chile-esta-satisfecho-pues-no-queria-que-juicio-en-la-haya-se-prolongara/noticias/2013-06-19/132324.html>

<http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/relaciones-exteriores/peru/alfredo-moreno-y-juicio-en-la-haya-la-especulacion-no-colabora-en-nada/2012-12-18/140101.html>

<http://www.biobiochile.cl/2013/06/11/canciller-moreno-bolivia-tendra-que-demostrar-en-la-haya-obligacion-de-negociar-salida-al-mar.shtml>

<http://www.larepublica.pe/04-05-2013/reunion-22-entre-peru-y-chile-culmino-con-acuerdo-bilaterales-post-la-haya>

<http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/relaciones-exteriores/peru/chile-y-peru-retoman-reuniones-del-2-2-en-lima/2013-05-02/084653.html>

<http://radio.uchile.cl/2012/06/28/propuesta-de-pinera-para-estrategia-nacional-de-seguridad-y-defensa-genera-dudas-en-el-senado>

<http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/08/674-478216-9-las-claves-para-entender-la-polemica-tras-los-cambios-al-documento-de-estrategia.shtml>

http://www.senado.cl/emitiran-un-pronunciamiento-sobre-la-estrategia-nacional-de-seguridad-y-defensa-para-el-periodo-2012-2024/prontus_senado/2012-08-22/151049.html

<http://www.biobiochile.cl/2012/08/13/ministro-de-defensa-se-reunira-con-senadores-para-explicar-cambios-a-estrategia-de-seguridad.shtml>

NOTAS

1 Radio Cooperativa. 2012. “La fase oral del litigio Chile-Perú en La Haya”. 14 de diciembre. <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/relaciones-exteriores/peru/la-fase-oral-del-litigio-chile-peru-en-la-haya/2012-12-02/142641.html>. Fecha de consulta: 12 de julio 2013.

2 El equipo de juristas que acompañaban a los agentes chilenos, Alberto van Klaveren y María Teresa Infante, estaba compuesto por David Colson, Luigi Condorelli, James Crawford, Pierre-Marie Dupuy, Dick Gent, Jean Paulsson, Giorgios Petrochilos y Prosper Weil. *La Tercera*. Reportajes. 2012. ““Monitoreo” a abogados de Chile y Perú”. 1 de octubre. <http://diario.latercera.com/2011/10/01/01/contenido/reportajes/25-85342-9-monitoreo-a-abogados-de-chile-y-peru.shtml>. Fecha de consulta: 12 de julio 2013.

3 *El Comercio*. 2012. “Ollanta Humala: “Es importante trabajar en una agenda de integración con Chile””. 16 de diciembre. <http://elcomercio.pe/actualidad/1510641/noticia-ollanta-humala-im>

- portante-trabajar-agenda-integracion-chile. Fecha de consulta: 26 de julio de 2013.
- 4 Moreno, Alfredo. 2012. "La fuerza de la razón". Columna de opinión. *El Mercurio*. Santiago, 16 de diciembre.
 - 5 Radio Cooperativa. 2013. "Chile y Perú retoman reuniones del "2+2" en Lima". <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/relaciones-exteriores/peru/chile-y-peru-retoman-reuniones-del-2-2-en-lima/2013-05-02/084653.html>. Fecha de consulta: 26 de julio de 2013.
 - 6 Castillo, María Elena. 2013. "Reunión 2+2 entre Perú y Chile culminó con acuerdo bilateral post La Haya". *La República*. Lima, 4 de mayo. <http://www.larepublica.pe/04-05-2013/reunion-22-entre-peru-y-chile-culmino-con-acuerdo-bilaterales-post-la-haya>. Fecha de consulta: 27 de julio de 2013.
 - 7 EMOL. 2013. "Moreno y reunión del 2+2 de Chile y Perú: Prepara a ambos países para el fallo de La Haya". *El Mercurio*. Santiago, 3 de mayo. <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/05/03/596665/moreno-y-reunion-22-de-chile-y-peru-prepara-a-ambos-paises-para-fallo-de-la-haya.html>. Fecha de consulta 27 de junio de 2013.
 - 8 Radio Cooperativa/EFE. 2013. "Carabineros detuvo a tres militares bolivianos armados en territorio chileno". 25 de enero. <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/relaciones-exteriores/bolivia/carabineros-detuvo-a-tres-militares-bolivianos-armados-en-territorio-chileno/2013-01-25/182822.html>. Fecha de consulta: 12 de julio de 2013.
 - 9 Blanche, Carolina. 2013. "Analistas acusan a Chile de "sobredimensionar" detención de soldados bolivianos". Radio Universidad de Chile. Miércoles 20 de febrero. <http://radio.uchile.cl/2013/02/20/analistas-acusan-a-chile-de-sobredimensionar-detencion-de-soldados-bolivianos>. Fecha de consulta: 12 de julio de 2013.
 - 10 Blanche, Carolina. 2013. "Analistas acusan a Chile de "sobredimensionar" detención de soldados bolivianos". Radio Universidad de Chile. Miércoles 20 de febrero. <http://radio.uchile.cl/2013/02/20/analistas-acusan-a-chile-de-sobredimensionar-detencion-de-soldados-bolivianos>. Fecha de consulta 12 de julio de 2013.
 - 11 DPA. 2013. "Evo Morales encabeza condecoraciones a militares bolivianos detenidos en Chile". *El Mercurio*. Santiago, 4 de marzo. <http://www.emol.com/noticias/internacional/2013/03/04/586706/evo-morales-encabeza-condecoracion-a-militares-bolivianos-detenidos-en-chile.html>. Fecha de consulta 13 de julio de 2013.
 - 12 González, Alejandro. 2013. "Conoce los detalles de la demanda marítima contra Chile". Canal 24 Horas. 25 de abril. <http://www.24horas.cl/nacional/conoce-los-detalles-de-la-demanda-maritima-contra-chile-619453>. Fecha de consulta 11 de julio 2013.
 - 13 Mascarreño, Carolina y María Paz Núñez. 2013. "La Haya ratifica cronograma de presentación de la demanda marítima de Bolivia y la respuesta de Chile". *La Tercera*. Santiago, 1 de junio. <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/07/674-530923-9-la-haya-ratifica-cronograma-de-presentacion-de-la-demanda-maritima-de-bolivia-y.shtml>. Fecha de consulta: 12 de julio de 2013.
 - 14 Vila, Narayan. 2012. "Polémica despierta la Estrategia Nacional de seguridad y defensa por semejanzas con el 'plan Colombia'". Radio Universidad de Chile. 28 de junio. <http://radio.uchile.cl/2012/06/28/propuesta-de-pinera-para-estrategia-nacional-de-seguridad-y-defensa-genera-dudas-en-el-senado>. Fecha de consulta: 20 de julio de 2013.
 - 15 Vila, Narayan. 2012. "Polémica despierta la Estrategia Nacional de seguridad y defensa por semejanzas con el 'plan Colombia'". Radio Universidad de Chile. 28 de junio. <http://radio.uchile.cl/2012/06/28/propuesta-de-pinera-para-estrategia-nacional-de-seguridad-y-defensa-genera-dudas-en-el-senado>. Fecha de consulta: 20 de julio de 2013.
 - 16 Vila, Narayan. 2012. "Polémica despierta la Estrategia Nacional de seguridad y defensa por semejanzas con el 'plan Colombia'". Radio Universidad de Chile. 28 de junio. <http://radio.uchile.cl/2012/06/28/propuesta-de-pinera-para-estrategia-nacional-de-seguridad-y-defensa-genera-dudas-en-el-senado>. Fecha de consulta: 20 de julio de 2013.
 - 17 Vila, Narayan. 2012. "Polémica despierta la Estrategia Nacional de seguridad y defensa por semejanzas con el 'plan Colombia'". Radio Universidad de Chile. 28 de junio. <http://radio.uchile.cl/2012/06/28/propuesta-de-pinera-para-estrategia-nacional-de-seguridad-y-defensa-genera-dudas-en-el-senado>.

das-en-el-senado. Fecha de consulta: 20 de julio de 2013.

- 18 Cádiz, Pablo. 2012. “Las claves para entender la polémica tras los cambios al documento de estrategia de seguridad y defensa”. *La Tercera*.

16 de agosto. <http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/08/674-478216-9-las-claves-para-entender-la-polemica-tras-los-cambios-al-documento-de-estrategia.shtml>. Fecha de consulta: 26 de julio de 2013.

AVANCES Y RETROCESOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN SANTOS, JULIO DE 2012-JULIO DE 2013

SANDRA BORDA GUZMÁN / JUAN FRANCISCO GÓMEZ

INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta los avances y retrocesos en materia de seguridad y defensa en Colombia entre julio de 2012 y fines de junio de 2013, mediante el examen de cinco aspectos: la lucha contra la guerrilla, la guerra contra las drogas, la lucha contra las bandas criminales (Bacrim), el balance de la situación de las Fuerzas Militares y, por último, la dimensión internacional, en la que se analiza la situación de defensa y de las fronteras colombianas.

Como fue constante durante la administración de Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) y lo ha sido durante los tres años del mandato de Juan Manuel Santos (2010-), la Fuerza Pública ha combatido fuertemente a los grupos insurgentes. Pese al anuncio del inicio de los diálogos de paz entre el gobierno de Colombia y las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) a finales de agosto de 2012, el Ejército continúa sus esfuerzos por repeler las ofensivas de esta guerrilla.

Durante el periodo analizado, el gobierno colombiano siguió encarando asimismo la guerra

contra las drogas sin interrupción, prueba de lo cual es la guerra declarada por el presidente a las llamadas *ollas* en diferentes ciudades o los operativos que han permitido la captura de varios narcotraficantes de rango medio. Es importante registrar también que su gobierno emprendió una campaña internacional que busca iniciar la discusión global sobre los resultados del régimen internacional contra las drogas, con el fin de transformarlo para hacerlo más eficiente, campaña que trataremos más adelante.

En cuanto a las Bacrim, puede decirse que el enfrentamiento entre la Fuerza Pública con estos grupos criminales es uno de los mayores retos a los que se enfrenta la administración Santos en relación con la seguridad, especialmente en el contexto actual de debilitamiento de los grupos guerrilleros, las Farc y el ELN (Ejército de Liberación Nacional), y el fortalecimiento del crimen organizado.

El texto examinará igualmente el estado de los debates alrededor de las Fuerzas Armadas, describiendo en este último periodo los dos asuntos más recurrentes relacionados con esta

institución: los avances y retrocesos en las investigaciones sobre los llamados falsos positivos; y el debate legislativo y nacional, e internacional, sobre la aprobación de la reforma al fuero militar, que generó polémicas en distintos sectores de la sociedad¹.

Por último, el artículo analiza la situación en las fronteras de Colombia, estrechamente vinculada a la lucha contra los grupos guerrilleros y las organizaciones criminales, para finalizar con algunas conclusiones generales sobre el estado de la seguridad y defensa en Colombia durante el periodo analizado.

1. LUCHA CONTRA LA GUERRILLA E INICIO DEL PROCESO DE PAZ

Como durante toda la administración del presidente Juan Manuel Santos, entre julio de 2012 y fines de junio de 2013 el gobierno nacional continuó con sus ofensivas militares en contra de los grupos guerrilleros. Pese a lo cual, en agosto de 2012 se anunció el inicio de los diálogos de paz con la guerrilla de las Farc.

A comienzos de julio de 2012, por su parte, la guerrilla del ELN incrementó sus acciones militares en la región del Catatumbo, departamento de Norte de Santander, volando un tramo del oleoducto de Ecopetrol (Empresa Colombiana de Petróleos), frente a lo que la fuerza pública desplegó una fuerte ofensiva militar y policial para recuperar el orden en la zona². El 6 de julio fueron capturados a su vez cuatro integrantes de las Farc en el municipio de Planadas, departamento del Tolima, quienes hacían parte de las redes de apoyo de la columna móvil Marquetalia³. Y se conoció que las Farc atacaron a la población y a la Fuerza Pública del municipio de Toribío, Cauca. El coronel del Ejército Martín Nieto, quien comandó las tropas para repeler la ofensiva guerrillera, informó que los insurgentes atacaron vestidos de civil⁴.

El 9 de julio se conoció un informe de operaciones desarrolladas por el Ejército en los de-

partamentos de Norte de Santander, Santander y Cesar, y en el sur de Bolívar, en el que se muestra cómo durante el primer semestre del año se había dejado fuera de combate a ciento setenta y siete guerrilleros, habiendo sido capturados ciento cuarenta y tres de ellos, entregándose veintiuno y dados de baja los trece restantes. El informe indica que la mayoría de las capturas se presentaron en combates en la región del Catatumbo, y muestra además a las Farc como el grupo insurgente más afectado, con un total de noventa y siete de sus miembros aprehendidos⁵.

Durante el mismo mes, el Ejército dio de baja al segundo cabecilla del frente noveno de ese grupo, Gabriel Arcángel Galvis, *el Diablo o Eliécer*, quien cayó en combates en zona rural de Samaná, departamento de Caldas⁶. En el municipio de Puerto Rico, Caquetá, las fuerzas militares dieron de baja a Marcos Alvis Patiño, *Efrén o Patequeso*, considerado uno de los insurgentes encargados de vigilar a los secuestrados de las Farc y a quien se le atribuye la coordinación del secuestro de Ingrid Betancourt⁷.

A finales de julio fue abatido *Toño Cotiza*, segundo comandante de la compañía Resistencia Catatumbo de la estructura de *Iván Ríos* y líder de las milicias del frente 33 de las Farc. El guerrillero murió en combates con tropas de la Brigada Móvil 23 en el municipio de Convención, Norte de Santander⁸. Esos mismos días el Ejército logró evitar acciones terroristas de las Farc y del ELN en Arauca. Ante esta situación, el ministro de Defensa Nacional, Juan Carlos Pinzón, quien presidió un consejo de seguridad, ofreció recompensas a la comunidad araucana por información sobre los guerrilleros en la zona⁹.

Por su parte, el 30 de julio fue capturado en Ibagué, capital del departamento del Tolima, el tercer cabecilla del frente catorce de las Farc, el *flaco Arnulfo*¹⁰, lo que se suma a las muertes en el sur de Bolívar de cuatro integrantes del anillo de seguridad de *Pastor Alape*, miembro del Secretariado de las Farc. Adicionalmente, dos guerrilleros del ELN murieron ante la ofensiva de tropas del batallón Galán del Ejército¹¹.

En agosto el Ejército informó que el frente 17 de las Farc, Angelino Godoy, se había reducido en 44%. En combates entre el grupo guerrillero y la fuerza militar fueron dadas de baja dos guerrilleras, *Viviana* y *Claudia*, y cinco más de dicho frente se entregaron. En lo que iba del año el Ejército había dado de baja a diecisiete guerrilleros de ese mismo frente¹².

Durante esos mismos días, combates entre el Ejército y el frente 53 de las Farc en el occidente del departamento del Meta, zona rural del municipio de Lejanías, dejaron un militar muerto y dos heridos¹³. Y en enfrentamientos con fuerzas militares en Antioquia murió *Leonel* o Santiago, jefe de la novena cuadrilla de la misma guerrilla¹⁴.

Días después el Ejército abatió a *Valenciano*, de las Farc también, en el departamento de Córdoba. Al guerrillero se le acusaba de haber participado en la masacre de Bojayá (en el departamento de Chocó) y de Tierralta (en Córdoba)¹⁵. Esta guerrilla atacó luego una infraestructura petrolera en Putumayo, simultáneamente con enfrentamientos entre soldados de la Brigada de Selva 27 y guerrilleros del frente 48¹⁶. Durante ese mismo mes de agosto se dio de baja a *Eliseo*, jefe del frente Cacique Calarcá del ELN, quien cayó muerto en una operación militar llevada a cabo en el Chocó¹⁷.

Mientras tanto, el ministro de Defensa Pinzón señaló que tres guerrilleros habían sido dados de baja y seis capturados en una redada contra las Farc en Buenaventura, agregando que pertenecían al frente Manuel Cepeda Vargas, al cual le atribuyó un atentado contra una torre del tendido eléctrico de Buenaventura¹⁸. Dos días más tarde, dos guerrilleros de las Farc se entregaron a las autoridades, tras el desarrollo de operaciones de combate terrestres por parte del Ejército ante el bloque Gerardo Guevara, en el municipio El Bagre, departamento de Antioquia¹⁹.

El 16 de agosto el Ejército dio de baja a Martín Emilio Fuentes, *Manuel*, perteneciente al frente 17 de las Farc, quien desde su ingreso a las filas de la guerrilla, veintiún años atrás, había hecho trabajos de odontología, por lo que era conside-

rado el dentista de la organización guerrillera²⁰. Cinco días después, la compañía Uriel Cardozo, del frente 10 de las Farc, derribó dos torres de energía en Arauca²¹, y dos más tarde el frente 36 del grupo armado atacó una torre de energía en Gómez Plata, Antioquia²².

Simultáneamente, el 27 de agosto de 2012 el presidente Juan Manuel Santos confirmó en una alocución presidencial los acercamientos entre el gobierno colombiano y las Farc, e informó que los diálogos de paz se harían bajo estrictos parámetros fijados por el gobierno. Al día siguiente, el ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón dijo que los jefes de la guerrilla no estaban en el país sino en Oslo, en contacto con la delegación del gobierno, e insistió en que a pesar del anuncio de los acercamientos entre el gobierno nacional y las Farc, las operaciones militares en el territorio nacional se mantendrían.

A comienzos de septiembre el ministro informó que nueve guerrilleros habían sido abatidos y cinco capturados en combates en Guaviare y Caquetá. De igual forma, se dio de baja a dos guerrilleras pertenecientes a la columna Teófilo Forero. En respuesta al planteamiento de un posible cese al fuego por parte del gobierno colombiano gracias al inicio de los diálogos de paz con las Farc, el ministro fue contundente:

Este es un mensaje claro del compromiso y la voluntad de la Fuerza Pública en seguir trabajando sin descanso para golpear a los diferentes grupos terroristas y criminales que atentan contra los colombianos²³.

En esta línea, el 6 de septiembre se informó que el Ejército había dado de baja a José Epiménio Molina, *Danilo García*, cabecilla del frente 33 de las Farc que opera en Norte de Santander²⁴. Al día siguiente se habló de enfrentamientos en Caquetá entre el Ejército colombiano y dicha guerrilla, que dejaron como resultado la muerte de un soldado y la captura de la guerrillera *Deisy*, del frente Teófilo Forero²⁵. Adicionalmente, el Gaula de la Policía del departamento del Tolima adelantó operaciones en el territorio, dando de baja a *Nicuro*, cuarto cabecilla de la columna Hé-

roes de Marquetalia de las Farc, y capturando a *Geovanni, Celma* y el *Viejo*²⁶. El 13 de septiembre cayó *Indio Jailer*, a quien las autoridades señalan como parte del grupo de guerrilleros del frente 15 de las Farc que retuvo al periodista francés Romeo Langlois. Su baja se dio en medio de operaciones adelantadas por el Ejército contra laboratorios de cocaína en el municipio de La Montaña, al norte del Caquetá²⁷.

Ese mismo día tres guerrilleros de las Farc murieron durante el desarrollo de combates en Huila. Entre los abatidos se encontraban *Mecha Coco* y *Omar Terror*. Y un informe de la novena Brigada del Ejército informó que el frente 17 de las Farc había sido diezmado, reafirmando además lo dicho antes, que el frente Angelino Godoy había sufrido serios golpes que habían menguado sustancialmente su poder²⁸.

A finales del mes, el Ejército dio de baja a *Jair*, quien pertenecía a las fuerzas especiales al mando de *Duver Chiquito*, del frente sexto de las Farc²⁹. Asimismo, en combates de la guerrilla con la fuerza pública, murió *Ramiro*, cabecilla del frente 55 de ese grupo³⁰.

El 21 de octubre fue capturado en Arauca *Iván Torres*, jefe de finanzas del frente 38 de las Farc³¹. Durante los enfrentamientos en los que se logró dicha captura murieron tres militares adscritos a la Fuerza de Tarea Quirón³². Por la misma época el Ejército llegó a un fortín guerrillero en zona rural del departamento del Putumayo, al sur del país, y denominó la acción como un golpe a la sastrería del frente 48 de las Farc. Durante la operación fueron neutralizados cinco guerrilleros³³.

Noviembre empezó con noticias sobre el frente 17 de las Farc, duramente golpeado de nuevo gracias a la captura de su jefe de milicias, *Jairo*³⁴. Y en el sur de Bolívar tres guerrilleros del ELN murieron en combates entre su grupo y las autoridades³⁵. El mismo día el Ejército capturó a Gabriel Páez, *Galope*, miembro de las Farc y quien había asesinado al capitán Juan Carlos Guerrero, responsable de haber infiltrado el anillo de seguridad del *Mono Jojoy*³⁶.

Una semana después cayó el segundo cabecilla del mismo frente 17 de las Farc, *Alexander*. En ese momento, las autoridades afirmaron que el frente estaba diezmado 63%³⁷. El 26, el presidente Juan Manuel Santos aseguró que el Magdalena era una zona libre de la presencia de la guerrilla³⁸. Para finalizar, la policía de Santander capturó a dos milicianos del frente Capitán Parmenio del ELN³⁹.

A principios de diciembre el Ejército dismanteló estructuras de la guerrilla en el sur del país, en operaciones en las que se allanaron campamentos y narcolaboratorios del ELN y de las Farc⁴⁰. De otro lado, también en el sur, en el departamento de Nariño, las autoridades reportaron la muerte de los guerrilleros *Guillermo Pequeño* y *Mario*, de la columna móvil Mariscal Antonio José Sucre⁴¹. A finales del año el Ejército entregó un balance de las operaciones que desarrolló en el oriente del país durante 2012. En el documento se habla de cuarenta y cuatro entregas voluntarias, trescientas veintinueve capturas y veintisiete muertes en combate de integrantes de grupos armados ilegales. Los datos indican que doscientos treinta y cinco integrantes de las Farc y ciento ocho del ELN fueron neutralizados⁴².

El 2 de enero de 2013 la guerrilla de las Farc realizó su primer ataque del año, en Guapi, costa Pacífica caucana. Y se conoció que en la madrugada del 31 de diciembre la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) había bombardeado un campamento del frente 5 de las Farc en Urabá, Antioquia, dando de baja a trece guerrilleros⁴³.

Al comenzar febrero combates entre la guerrilla de las Farc y el Ejército en Chaparral, Tolima, dejaron el saldo de dos guerrilleros muertos, entre ellos *Carne Asada*, subversivo del frente 21⁴⁴. Días después cayó *Piña*, responsable de la seguridad del *loco Iván*, jefe del frente 53 de las Farc⁴⁵. Posteriormente, la policía del Meta y el Ejército capturaron a *Pacho* y *Joselo*, del frente 53 de las Farc, considerado por las autoridades como la facción encargada de las extorsiones⁴⁶. De igual manera, tres integrantes de las Farc fueron dados de baja en operativos contra ese grupo

en Meta y Caquetá. Al tiempo que ocurría esto, al norte de San Vicente del Caguán, Caquetá, fue capturado Wilfredo Vargas, *Wilfredo* o *Indio*⁴⁷.

El 14 de febrero cayó en combate la locutora de las Farc, Deyanira Rodríguez Otálora, *Yesenia*. Finalizada la operación se entregó el guerrillero *Carlos*⁴⁸. Seguidamente, operativos de las autoridades en el Valle llevaron al desmantelamiento de una fábrica artesanal de explosivos de la guerrilla⁴⁹. Y el 18 de febrero el Ejército incautó en el Cauca media tonelada de explosivos de las Farc⁵⁰.

A fines de ese mismo mes las autoridades capturaron en Norte de Santander a diez colaboradores del frente 33 de la guerrilla de las Farc⁵¹. Por su parte, y en un operativo contra el mismo grupo insurgente, se dio de baja a *Alirio Comején*, a quien se le atribuía la quema de cinco buses en San José del Guaviare. Durante la misma operación el guerrillero *Franco* logró escaparse⁵².

En marzo, en una operación militar conducida por el Ejército en el Catatumbo, dos subversivos resultaron muertos y seis más fueron capturados⁵³. El 22, el ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, afirmó que las Farc cada día se comportaban más como una banda criminal. En su intervención, Pinzón informó que en los últimos dieciocho meses el grupo había perdido treinta y cinco cabecillas y unos dos mil hombres. El ministro declaró:

En 2011 había 9.100 hombres en armas aproximadamente y para el cierre de 2012 estaban en 7.800, es decir, aquí la estrategia se aceleró en el caso de las Farc; se les está haciendo daño. Se estima que había unos 10.500 u 11.000 miembros de redes de apoyo al terrorismo o milicias y estimamos que cerrando el 2012 estaban entre 9.000 y 10.000. Han perdido en 10 años el 60 por ciento de su capacidad y en año y medio, 35 jefes de frente o columna móvil y 2 jefes del Secretariado. ¿Qué les viene? Esto mismo, y a esa tasa si uno se para dentro de 4 o 5 años serán una organización que existirá como una Bacrim. Para allá van⁵⁴.

Al día siguiente se informó que en el operativo Cañaveral fase 1, desarrollado en el occidente de Nariño, había sido capturado el concejal del municipio de Sandoná Osman Andrés Coronel, *Puerco*, señalado de ser enlace del frente 29 de las Farc y de frentes Comuneros del Sur del ELN. Junto con él fueron capturados treinta integrantes de la organización delictiva⁵⁵.

Durante abril las Farc hicieron dos ataques en menos de veinticuatro horas en el norte del Cauca, que dejaron como resultado la muerte de cuatro militares y un civil⁵⁶. Una semana después se entregó al Ejército el guerrillero *Fabián*, de las Farc. Con su entrega sumaban doce los líderes del grupo guerrillero que se habían presentado voluntariamente a las autoridades en 2013 con el fin de acogerse al Programa de atención humanitaria al desmovilizado ofrecido por el gobierno nacional⁵⁷.

La tercera semana del mes, dos soldados y cinco guerrilleros murieron en enfrentamientos entre la guerrilla y el Ejército en Caquetá⁵⁸. A la semana siguiente el presidente Santos afirmó que el frente 20 de las Farc estaba prácticamente liquidado. El anuncio lo hizo en referencia a las operaciones militares que se llevaron a cabo en Santander en contra del grupo guerrillero⁵⁹. Además, en un operativo de la Fuerza de Tarea Apolo en zona rural del municipio de Suárez, Cauca, cayó *Diomer*, cuarto al frente de la columna móvil Miller Perdomo de las Farc⁶⁰.

También en abril se publicó un informe realizado por el Ministerio de Defensa titulado *Logros de la Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad – PISDP*. De acuerdo con el documento, a lo largo del 2012 ocurrieron ochocientos diecinueve actos de terrorismo; ciento cincuenta y nueve acciones de grupos armados al margen de la ley; se asperjaron 100.678 hectáreas de cultivos de coca y se erradicaron manualmente 30.486⁶¹. Además, 4.692 miembros de grupos al margen de la ley fueron neutralizados, 3.133 capturados y 419 murieron. Y hasta abril de 2013, 1.486 miembros de grupos al margen de la ley habían sido neutralizados, novecientos

dieciocho capturados y ciento veintitrés murieron en combate⁶².

El 6 de mayo se informó que siete integrantes de las Farc habían sido abatidos en Nariño, en un operativo contra un reducto del frente 29 de ese grupo en límites entre Nariño y Cauca⁶³. A lo anterior se añade el descubrimiento por parte del Ejército de un campamento de la misma organización en Córdoba. Las autoridades señalaron que el lugar era utilizado por integrantes del frente 58 para procesar coca⁶⁴.

En una entrevista dada a conocer el 10 de mayo, al general Enrique Emilio Torres, comandante de la séptima Brigada del Ejército y quien lidera la operación Victoria en el Meta, que busca desarticular los frentes 26 y 53 de las Farc, señaló que el grupo guerrillero se encontraba “arrinconado y replegado”, por lo que recurría a la extorsión para detener la ofensiva⁶⁵.

A finales del mes una ofensiva conjunta del Ejército y la Policía en el Cauca dejó como resultado tres guerrilleros muertos. Entre los insurgentes abatidos estaba *Tyson*, quien según las autoridades era la mano derecha del cabecilla principal de la segunda compañía Jacobo Arenas de las Farc y cuya baja se suma a la de *Alquimides*, otro integrante de la organización⁶⁶.

En junio el Ejército confirmó la muerte de Neider Alfonso Rodríguez, *Amaury*, cabecilla de finanzas del frente 59 de las Farc, e informó que no había logrado recuperar el cadáver por cuanto el guerrillero fue herido, escapó y falleció posteriormente en la frontera con Venezuela⁶⁷. Días después, en otro hecho, las autoridades reconocieron haber cometido errores, particularmente de indisciplina táctica, errores que costaron la vida de ocho militares y el secuestro de uno más en ataques del ELN a un pelotón de la quinta Brigada⁶⁸.

Por último, el 24 de junio, en un enfrentamiento en Arauca, fue abatido el cabecilla del frente 45 de las Farc, *Antonio Pescador*. En el enfrentamiento se logró neutralizar la estructura de dicho frente y en el operativo murieron otros dos guerrilleros y cinco más fueron capturados⁶⁹.

Este recuento de la dinámica de la confrontación entre el Ejército y los grupos insurgentes muestra cómo a pesar de que los diálogos de paz continúan avanzando, habiéndose logrado acuerdos sobre el primer punto, relacionado con el problema agrario, el primero de seis que comprende la negociación, la ofensiva militar del gobierno no ha cesado. La oposición uribista insiste en que el gobierno ha bajado la guardia porque tiene su atención concentrada en las negociaciones de paz, argumento que parece respaldar el gobierno estadounidense: de acuerdo con un informe del Departamento de Estado, a lo largo del 2012 las acciones terroristas se incrementaron 52%, atribuidas en su mayoría a las Farc y al ELN. En total y hasta octubre de 2012, hubo setecientos dieciséis ataques, comparados con cuatrocientos setenta y dos de 2011. El reporte afirma también que las Farc fueron las responsables del mayor número de ataques en todo el hemisferio occidental⁷⁰.

El estado de la guerra contra la insurgencia se ha convertido entonces en materia del debate político nacional, y mientras el presidente Santos insiste en que su gobierno ha continuado su ofensiva militar contra las Farc como ningún otro gobierno lo ha hecho, la oposición uribista insiste en afirmar que se ha perdido terreno y que por los diálogos de paz el gobierno se ha vuelto complaciente con la insurgencia armada.

2. GUERRA CONTRA LAS DROGAS ILÍCITAS

En cuanto a la lucha contra las drogas, la acción más relevante adelantada por el gobierno nacional durante el periodo objeto de estudio, julio de 2012-fines de junio de 2013, fue la guerra declarada por el presidente Santos contra veinticuatro *ollas* en veinte ciudades del país. Siendo importante también la captura de Daniel, el *Loco*, Barrera, uno de los últimos grandes capos del narcotráfico en Colombia.

A comienzos de julio se publicó un informe que presentaba las cifras más importantes de la guerra contra las drogas en Colombia y que daba

cuenta de la incautación de 29 toneladas de precursores sólidos y 72.827 galones de insumos líquidos, del decomiso de 784 kilos de pasta de coca y 465 de cocaína, de la ubicación y destrucción de cincuenta y nueve laboratorios y trece cristalizaderos, y, por último, de la erradicación manual de 533 hectáreas de sembradíos ilícitos. A principios de agosto, la Policía Antinarcoóticos y la DEA (Drug Enforcement Administration) decomisaron 1.876 kilos de cocaína en aguas cercanas a Panamá. En otra operación, las autoridades capturaron a diez personas señaladas de pertenecer a una red de tráfico de droga que opera en el Pacífico⁷¹. Durante el mismo mes cayó una red que traficaba droga hacia Venezuela. La Dirección Antinarcoóticos de la Policía, con el apoyo de la DEA, reportó doce capturas en Bogotá y en los departamentos de Bolívar, Norte de Santander y Santander. En los operativos fueron incautados 857 kilos de cocaína⁷².

En septiembre el gobierno nacional dio otro golpe fuerte en la lucha contra el narcotráfico: en un operativo coordinado por la Policía nacional desde Washington y con la ayuda de los gobiernos venezolano y británico, se logró capturar a Daniel Barrera, uno de los últimos grandes capos del narcotráfico en Colombia, como lo reconoció el presidente Santos⁷³.

Por otra parte, el gobierno informó que estudiaría el suministro de drogas a adictos crónicos. En una reunión en la Casa de Nariño entre el presidente Juan Manuel Santos, el alcalde de Bogotá Gustavo Petro, la alta consejera presidencial para Bogotá, Gina Parody, y el gobernador de Cundinamarca, Álvaro Cruz, se propuso la medida con la que a los adictos crónicos se les podrían facilitar, mediante conductos oficiales, drogas como la cocaína y la marihuana⁷⁴.

Sin embargo, el frente prohibicionista no se descuidó y la guerra continúa librándose por medio de los canales habituales. Así, por ejemplo, en octubre Juan Ricardo Ortega, director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), señaló que en ese momento el país se encontraba buscando el apoyo de Estados Unidos

para frenar el lavado de activos realizado por medio del contrabando. Ortega anunció:

Hay posibilidad de que el ministro de Hacienda firme con la secretaria de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Janet Napolitano, un acuerdo para hacer un perfilamiento de riesgo, a través de los sistemas americanos. Miramos eso como un avance muy importante en la capacidad de tener información y de reaccionar oportunamente frente a las estructuras criminales que manejan el lavado de activos a través del contrabando en Colombia⁷⁵.

Tampoco cesó el activismo internacional iniciado por el presidente Santos y que pretende el inicio de una discusión global sobre los términos de la actual guerra contra las drogas. Durante el mismo mes de octubre, el gobierno colombiano, junto con los de Guatemala y México, hicieron una declaración conjunta solicitándoles a los gobiernos miembros de las Naciones Unidas el inicio de un diálogo sobre el régimen global contra las drogas ilícitas, insistiendo en la necesidad de una discusión abierta que lleve a la reforma de dicho régimen:

En esta declaración conjunta los tres presidentes destacaron el fracaso de los esfuerzos anti-narcóticos debido al flujo de ganancias que obtienen las organizaciones criminales. Notando que las organizaciones traficantes de drogas han usado esta riqueza para debilitar el estado de derecho en sus respectivos países, los presidentes llamaron a una revisión urgente de las políticas y a un análisis de “todas las opciones disponibles, incluyendo medidas regulatorias (*sic*) o de mercado, con el objetivo de establecer un nuevo paradigma que prevenga el flujo de recursos hacia las organizaciones criminales”⁷⁶.

En noviembre, el Ejército desmanteló un cristalizadero en zona rural de Puerto Boyacá, departamento de Boyacá, con capacidad para producir 2.000 kilos de coca al mes. Las autoridades aseguraron que el laboratorio producía el narcótico para las bandas criminales. En el sitio fueron encontrados también 700 galones de insumos líquidos y 300 kilos de sustancias sólidas

para procesar los alcaloides⁷⁷. De otro lado, el Ejército le incautó a las Bacrim 37 kilos de clorhidrato de cocaína y 2.300 galones de acetona. El operativo se realizó en los municipios de Gamarra y Aguachica, en el sur del Cesar⁷⁸, y permitió comprobar, una vez más, la existencia de vínculos sólidos entre las Bacrim y el negocio del tráfico de drogas ilícitas.

A comienzos de diciembre el presidente Santos se mostró inconforme frente al manejo dado a la lucha contra las drogas en Estados Unidos, al afirmar que mientras en Colombia se persigue a los cultivadores en Estados Unidos los niveles de consumo siguen aumentando y, en el caso de la marihuana, en algunos estados se legaliza el consumo. Este discurso, una muestra más de las contradicciones de la lucha antidrogas, hace parte del discurso revisionista internacional alrededor del régimen internacional antidrogas que inició esta administración⁷⁹. Santos aprovechó la oportunidad para reiterar el compromiso de Colombia y su intención de continuar combatiendo de manera contundente al narcotráfico, hasta que haya acuerdos en los que se adopte un nuevo enfoque para enfrentar este problema⁸⁰. El mismo día, la Policía nacional incautó en Villavicencio, capital del Meta, 773 kilos de marihuana y 67 de base de coca⁸¹.

A finales del mes, el Ejército entregó el balance de las operaciones que había desarrollado en el oriente del país: se dismantelaron ciento treinta y siete laboratorios utilizados en el procesamiento de coca y treinta cristalizadores, se decomisaron más de 36.000 galones de combustible, 188.000 kilos de insumos sólidos, 163.000 galones de líquidos, 626 kilos de clorhidrato de cocaína, 1.348 de pasta de coca y fueron erradicadas más de 1.000 hectáreas de cultivos ilícitos⁸².

El mismo día, el comandante de la Policía de Antioquia, coronel José Gerardo Acevedo, publicó los logros en la lucha contra las drogas en su departamento. Según Acevedo, el balance de las incautaciones fue positivo:

726.189 galones de insumos líquidos, 3'973.693 kilos de insumos sólidos, 2.466 kilos de cocaína; 1.976 kilos de base de coca, 3.345 kilos de marihuana y 155 kilos de bazuco. Según la Dirección Antinarcóticos, se lograron erradicar manualmente 8.655 hectáreas de hoja de coca y se lograron destruir 49 laboratorios o 'cocinas' para la fabricación de alcaloides en el departamento⁸³.

A comienzos de 2013 fueron capturados un teniente y un soldado que llevaban 410 kilos de cocaína, en un hecho que siguió al ocurrido un mes antes, en el que treinta y tres uniformados fueron destituidos por lo sucedido en la base militar de Tolemaida, en donde un avión aterrizó con 20 kilos de marihuana. Las autoridades rechazaron la conducta, calificándola como una vergüenza para la institución⁸⁴. En esa misma época la policía desarticuló una banda al servicio del narcotráfico en Nariño, en el desarrollo de la operación Orión⁸⁵. Días después fue capturado Héctor Mario Urdinola, *Chicho*, en un operativo en Villavicencio por hombres de la Dijín. Urdinola, uno de los jefes de la banda criminal los Urabeños, había incursionado en el negocio de la droga y en los últimos meses se había convertido en el único productor en el país de la droga sintética 2CB⁸⁶.

En marzo, en una operación internacional contra el narcotráfico (la operación Océano), la Policía y la agencia ICE de Estados Unidos capturaron a ocho personas en Nueva York y a otras trece en Colombia⁸⁷.

El 1 de abril el presidente Santos anunció una guerra contra las *ollas* existentes en el país. Después de la entrada de las autoridades a la calle del Bronx, en Bogotá, Santos le declaró la guerra a veinticuatro expendios de drogas localizados en distintas ciudades⁸⁸. Ante el anuncio, la Policía creó un grupo especial para desarticular *ollas* en veinte ciudades, iniciativa compuesta por hombres de inteligencia, Policía judicial y operaciones policiales⁸⁹.

En esta coyuntura el gobierno se anotó logros importantes: en un operativo a mediados de abril, el Grupo de Investigación Criminal de

la Policía del Valle encontró 2 kilos de cocaína líquida en las bodegas de una empresa de transporte de Dagua, cocaína que iba para Australia⁹⁰. De acuerdo con un balance de esa época, en lo corrido del año la Policía del Valle había incautado 634 kilos de cocaína y 17.307 de marihuana, y capturado 1.479 personas por los delitos de tráfico, transporte y porte de estupefacientes. Días después, en un operativo, la Policía metropolitana de Cali capturó a cinco personas, integrantes de una banda que controlaba el microtráfico en los municipios de Yumbo, Vijes y La Cumbre, todos del departamento del Valle⁹¹. Finalmente, después del anuncio de la guerra contra las *ollas* en veinte ciudades del país por parte del presidente Santos, en Santa Marta la ofensiva resultó en la captura de cuarenta personas⁹².

A comienzos de mayo el Ejército entregó el balance de la lucha antinarcóticos en el Catatumbo, haciendo énfasis en las ofensivas contra los grupos guerrilleros y las bandas criminales. A ese mes de 2013 habían sido ubicados cincuenta y nueve laboratorios y cinco cristalizadores, noventa y cinco personas habían sido capturadas, y se habían incautado 70 kilogramos de pasta de coca y erradicado 35 hectáreas de cultivos de hojas de coca. Asimismo, se logró incautar 68.000 kilogramos de insumos sólidos, 36.000 galones de insumos líquidos, 21.000 de guarapo de coca, 27.000 de gasolina y 7.000 de ACPM⁹³.

El 8 de mayo el presidente Santos hizo el balance sobre los primeros treinta días de la guerra contra las *ollas* en Armenia, capital del Quindío. Encabezando un consejo de seguridad departamental, Santos afirmó que se realizaron 1.081 capturas en ciento veintinueve allanamientos y fueron incautadas 252.000 dosis. Durante el mismo consejo la Policía lanzó la línea nacional de atención 167, Todos contra las ollas. El director de la institución, José Roberto León Riaño, anunció el desmantelamiento del mayor centro de distribución de estupefacientes. Con respecto a la línea de atención dijo: “en una guerra total contra las *ollas* hemos lanzado esta línea, para que la ciudadanía denuncie”⁹⁴.

A finales del mes, setecientos policías se tomaron la *olla* de Brisas, en Villavicencio. En el hecho hubo doce capturas, incautación de drogas, armas y dinero, aun cuando no cayó el *Diablo*, considerado el capo de la *olla*⁹⁵.

Para finalizar, es importante mencionar el último *Informe mundial de drogas 2013* elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc: United Nations Office on Drugs and Crime), en el que se alerta sobre el crecimiento del uso y abuso de sustancias psicoactivas elaboradas mediante sofisticadas técnicas químicas. De acuerdo con el *Informe*, mientras que en 2009 había ciento sesenta y seis drogas psicoactivas nuevas, en 2012 esta cantidad había aumentado poco más de 50%, dando como resultado doscientas cincuenta y una nuevas drogas. A pesar de que en Colombia el consumo de drogas aún se centra en sustancias total o parcialmente naturales, como la marihuana y la cocaína, ya se advierte sobre el incremento en el abuso de medicamentos vendidos sin fórmula médica y considerados como las “drogas de moda”⁹⁶.

Finalmente, y en materia de balances, el 2 de julio se conoció que entre 2005 y 2012, la producción de cocaína había caído en más de la mitad, al pasar de 640 toneladas a 309. Y que los cultivos de droga también habían disminuido, lo mismo que la producción de esta en los narcob laboratorios⁹⁷.

3. LA GUERRA CONTRA LAS BANDAS CRIMINALES

En los últimos años, a consecuencia del debilitamiento de los grupos guerrilleros, el principal actor armado al que se ha enfrentado el gobierno colombiano son las bandas criminales, conocidas como Bacrim. En el contexto de la lucha contra estos grupos, el 3 de junio de 2012 fue capturado en Venezuela Diego Pérez Henao, *Diego Rastrojo*, máximo jefe de la banda criminal los Rastrojos, una de las más importantes del país. El 25 de julio fue deportado a Colombia⁹⁸.

En julio también, una ofensiva en Palmira permitió la desarticulación de tres bandas delincuenciales. El comando de la Policía del Valle indicó que la reducción de los índices de delincuencia durante el primer semestre de 2012 se debió a la puesta en marcha de la Política nacional de seguridad y convivencia ciudadana, y mencionó que los operativos policiales habían permitido la captura de sesenta integrantes de las bandas criminales, de los que cuarenta y nueve pertenecerían a los Rastrojos⁹⁹.

La primera semana de agosto la Corte Suprema de Justicia autorizó la primera extradición de un jefe de las bandas criminales, Luis Fernando Jaramillo Arroyave, *Nano*, *don Lelio* o *023*, hombre clave en la producción de cocaína para la oficina de Envigado¹⁰⁰. Esos mismos días, la Policía desmanteló una ruta de tráfico de la banda los Urabeños, en el municipio de Chigorodó, Urabá antioqueño¹⁰¹.

A mediados del mes, el partido de la U manifestó su interés en elaborar una reforma que permitiera combatir a las bandas criminales, iniciativa que busca dar herramientas a la Fuerza Pública en la lucha contra esos grupos, y que contó con el apoyo del presidente Juan Manuel Santos¹⁰².

La intención de esta iniciativa es que el Ejército no solo pueda enfrentar y atacar a los ilegales en el marco del conflicto armado, lo que en plata blanca se reduce a combatir a las guerrillas, sino que, además, pueda enfrentar a “los grupos criminales, armados y organizados. Se entenderá por grupos criminales, armados y organizados, aquel conjunto de personas armadas y organizadas al margen de la ley que, bajo la dirección de un mando responsable, realiza operaciones ilegales repetidas sobre una parte del territorio nacional”¹⁰³.

A fines de agosto le fueron imputados cargos a *Diego Rastrojo*, fundador de la banda criminal los Rastrojos, capturado como se mencionó el 3 de julio y a quien se le formularon cargos por concierto para delinquir agravado con fines de narcotráfico, homicidio agravado, tráfico, fabri-

cación y porte de estupefacientes, tráfico, porte y fabricación de armas de fuego y explosivos de uso privativo de las Fuerzas Militares¹⁰⁴.

En septiembre fueron capturados dieciocho miembros de la banda criminal los Urabeños, en operativos en Cali, Montería y San Andrés. Según las autoridades, los capturados hacían parte del brazo de sicarios de Dairo Antonio Úsuga, *Otoniel* o *Mauricio*, jefe máximo de esta Bacrim¹⁰⁵. Operativos de la Policía de Santander resultaron a su vez en la captura de tres integrantes de la banda los Rastrojos¹⁰⁶. Entre los detenidos de la banda los Urabeños se encontraba Juan Carlos Rada Montaña, *Jacobo*, uno de sus cabecillas; los demás capturados fueron Berena Luz Rada, *Veré*, encargada del tráfico de estupefacientes; Edwin José Mateus, *Mateo*, jefe de extorsiones; Yesid Varela, *Suruyo*, segundo cabecilla de la banda; y otros siete sicarios y ocho extorsionistas¹⁰⁷.

Entre tanto, en Medellín se dio un paso más en el objetivo de modernizar la lucha contra las bandas criminales, mediante la creación de una unidad de la Fiscalía (la Unidad Bacrim de Medellín), que cuenta con la tecnología más moderna para investigar y judicializar a miembros de estas estructuras delincuenciales. La unidad, un Centro de Identificación Humana y la subunidad de Atención Víctimas, entregados en septiembre, fueron creados gracias al apoyo económico del gobierno de Estados Unidos mediante el plan Colombia¹⁰⁸.

También en Medellín fueron sentenciados quince integrantes de la banda criminal de *Sebastián* por el delito de concierto para delinquir agravado, en decisión tomada por el juzgado penal especializado de Medellín¹⁰⁹. Y en un operativo realizado por un comando especial de la Policía Antinarcóticos en el municipio de Tarazá, departamento de Antioquia, cayó el *Puma*, jefe de la banda criminal de *Sebastián* en esa zona del país¹¹⁰.

De acuerdo con el general José Roberto León Riaño, según un análisis del Comité técnico de inteligencia, los integrantes de las bandas criminales se han reducido en 13%. Según el oficial,

entonces había cinco bandas criminales que contaban con 3.800 miembros: Urabeños, Rastrojos, Disidencia Erpac, Renacer y los Machos. Los datos fueron entregados durante una rueda de prensa en la que se dieron detalles de la operación en la que resultó capturado *Puma*¹¹¹.

En ese mismo informe se indicaba que los Urabeños constituían la banda criminal con más integrantes. De acuerdo con el reporte, a julio de 2012 contaban con 1.994 miembros. Por su parte, los Rastrojos tenían 1.656 integrantes, mientras que las bandas criminales restantes, Renacer, Disidencia Erpac y los Machos, estaban integradas por ciento cuarenta, trescientos treinta y cinco, y cuarenta y cinco miembros, respectivamente¹¹².

En octubre fue capturado en Argentina Henry Jesús López, *mi Sangre*, otro de los máximos jefes de la banda criminal los Urabeños, captura con la cual suman diez los jefes de estas bandas capturados en menos de un año. Entre los operativos de la Policía y del Ejército se destacan las detenciones de *Valenciano*, el *Flaco*, Diego Pérez Henao (jefe de los Rastrojos) y *Puma*¹¹³. Ese mismo mes fue capturado Luis Tulio Gutiérrez, *Paquetaco*, jefe del ala militar de la banda criminal los Urabeños, en operativos desarrollados en el departamento de Córdoba¹¹⁴.

De otra parte, el ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, indicó que las guerrillas se han asociado con bandas criminales para llevar a cabo actividades en el campo de la minería ilegal. Según el ministro, las Farc son socias de los Urabeños en unas partes y de los Rastrojos en otras¹¹⁵.

A finales de diciembre de 2012 un informe de la Policía de Antioquia mostró que ese año en el departamento habían sido capturados quinientos sesenta y cinco miembros de bandas criminales. De acuerdo con las cifras, solo fueron capturados ciento noventa y seis guerrilleros de las Farc y del ELN, lo que mostraría que la lucha contra las Bacrim se ha convertido en la principal preocupación de las autoridades antioqueñas¹¹⁶. Siguiendo en esta línea, un informe del

Ejército indicó que durante el año fueron capturados novecientos setenta miembros de bandas criminales y veintisiete fueron abatidos¹¹⁷.

A mediados de enero de 2013, la policía capturó a Elver Alejandro Ávila, *Ratón*, jefe de la banda criminal Renacer. Se estima que la banda tiene ciento cuarenta integrantes en el departamento del Chocó, había sido financiada por la oficina de Envigado y había establecido una alianza reciente con los Urabeños, convirtiéndose en el brazo armado de dicha banda criminal en ese departamento¹¹⁸. Durante ese mismo mes fue capturado Edward Suárez, *Calamisco*, cabecilla de la banda criminal bloque Meta, una de las disidencias del Erpac (Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia)¹¹⁹.

En la primera semana de febrero el Ejército capturó a cuatro integrantes de la banda criminal bloque Meta¹²⁰, así como a nueve de las bandas criminales la Empresa y los Urabeños, en Buenaventura¹²¹. Y Jacinto Nicolás Fuentes Germán, *don Leo*, jefe de los Urabeños en el bajo Cauca antioqueño, fue detenido en Perú. Este fue el décimo capo capturado por las autoridades fuera del país, correspondiendo a un trabajo conjunto con la Policía y oficiales de Argentina, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú y Venezuela¹²². A fines de mes, el presidente Juan Manuel Santos anunció que la meta era acabar con las bandas criminales en Buenaventura¹²³.

Según un informe publicado por el Ministerio de Defensa en abril de 2013, durante 2012 se neutralizaron 4.539 miembros de las bandas criminales, 4.497 fueron capturados y cuarenta y dos murieron en combate. En cuanto a 2013, a abril, 1.393 miembros de Bacrim habían sido neutralizados: 1.384 capturados y nueve murieron en combate¹²⁴.

En mayo las autoridades capturaron a Jefferson Ramírez, *Cabuya*, persona a cargo de las finanzas de la banda criminal bloque Meta¹²⁵. Días después, hacia mediados de mes, se conoció que el proyecto que reglamentaría la reforma del fuero militar, aprobada el año anterior por el

Congreso, incluiría una medida drástica ante el creciente poderío de las bandas criminales. De acuerdo con esto, las Fuerzas Militares podrían utilizar todo su arsenal de fuego contra las bandas, incluidos bombardeos¹²⁶.

En este orden de ideas, el Ministro de Defensa presentó al Congreso el proyecto mediante el cual las bandas criminales podrían ser bombardeadas, solicitando atribuciones para que el presidente pueda ordenar el uso de la fuerza contra los grupos ilegales teniendo en cuenta que el grupo utilice la violencia contra la población civil o la Fuerza Pública, que la intensidad de sus ataques superen lo que se conoce como disturbios y que la organización cuente con una estructura jerárquica. Pinzón dijo:

Si me preguntan si se va a bombardear la banda criminal de Santa Marta, por ejemplo, pues no, porque está en una zona urbana y allá lo que se requiere es una intervención policial y judicial, pero si me dicen que aparece un grupo armado, sin importar el nombre que tenga, la fuerza militar podrá ser empleada con los límites y la proporción que señala esta ley, siempre pensando en proteger a los ciudadanos de cualquier amenaza que afecte su tranquilidad¹²⁷.

En abril cayó Rafael Escobar Patiño, *Monstrico*, jefe de la banda criminal bloque Meta y quien lideraba una de las dos disidencias del Erpac que opera en los llanos orientales del país¹²⁸. A finales del mismo mes fue capturado Rubén Giraldo, *Germán* o el *Zarco*, hermano de Hernán Giraldo, uno de los paramilitares más temidos del Magdalena, quien fuera extraditado a Estados Unidos. A ello se le suma la captura, en los primeros días de mayo, de veintidós integrantes del clan de los Giraldo, banda criminal que operaba en la Sierra Nevada de Santa Marta¹²⁹.

Por otra parte, Estados Unidos incluyó a Dairo Antonio Úsuga, *Otoniel*, máximo jefe de la banda criminal los Urabeños, dentro de la lista Clinton. De esta forma, el criminal figura en la lista de los narcotraficantes y lavadores de dinero más peligrosos del mundo¹³⁰. En junio fue capturado

Aldemar Giraldo, *Cascarita*, integrante del clan de los Giraldo, en operativos conjuntos entre la Policía antinarcóticos y la DEA¹³¹.

4. LA SITUACIÓN DEL ESTAMENTO MILITAR

Durante el periodo analizado, los dos acontecimientos más importantes en relación con las instituciones castrenses colombianas fueron la situación de los juicios a los responsables de los llamados falsos positivos y la aprobación por parte del Congreso de la reforma al fuero militar, mediante la cual se fortaleció la jurisdicción penal militar, lo que generó un gran debate nacional.

A fines de julio a seis militares les fue dictada medida de aseguramiento por presentar a campesinos como guerrilleros muertos en combate¹³². En esos mismos días, los abogados de las víctimas pidieron a la Fiscalía que indagara a algunos generales, sobre quienes recaería la responsabilidad de algunos casos de falsos positivos¹³³. Mientras tanto, diecinueve militares del batallón Boyacá admitieron haber asesinado a quince personas a las que luego presentaron como combatientes de la guerrilla y de bandas criminales. En este caso se espera que los soldados sean condenados a penas que oscilan entre tres y cuarenta años de prisión¹³⁴.

En agosto la Fiscalía ordenó la captura de veintiún militares por casos de falsos positivos. A los señalados se les acusa de homicidio agravado y desaparición forzada en Dabeiba, Antioquia¹³⁵.

En septiembre, el fiscal General de la Nación, Eduardo Montealegre, indicó que muchos de los casos de falsos positivos podrían terminar en la impunidad, al denunciar que hasta el momento solo catorce militares habían sido condenados por estas ejecuciones extrajudiciales, lo que podría motivar la futura intervención de la Corte Penal Internacional¹³⁶.

En noviembre se conoció que de la Procuraduría General de la Nación se habían *esfumado*

los expedientes de casi ochocientos casos de falsos positivos, y que de 1.274 solo quedaban cuatrocientos noventa y dos. La mayor parte de las investigaciones disciplinarias relacionadas con estos crímenes fueron clasificadas como homicidios simples o muertes en combate, por lo que fueron devueltos a las oficinas de control interno de las unidades militares¹³⁷. Ante tal denuncia, el procurador general, Alejandro Ordóñez, señaló que el informe era inexacto, ya que no se trataba de 1.270 procesos, sino de 1.270 actuaciones disciplinarias¹³⁸.

En el transcurso de ese mes se supo que la reforma al fuero militar estaba a punto de ser aprobada en el Congreso. Ante tal situación, tanto la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como la ONG Human Rights Watch (HRW), advirtieron que esta reforma constitucional conduciría a un escenario de impunidad¹³⁹. El gobierno, por su parte, representado por el ministro de Defensa, defendió la reforma de las acusaciones de Human Rights Watch, con el siguiente argumento:

Esta reforma apunta a inyectar eficacia, celeridad y credibilidad a nuestras instituciones en favor de los derechos y garantías, no solo de los integrantes de la Fuerza Pública sino de todos los colombianos¹⁴⁰.

El director de HRW, José Miguel Vivanco, se reunió con el ministro de Defensa Pinzón y le reiteró la inconveniencia de la reforma al fuero militar, en la medida en que los delitos de homicidio agravado y en persona protegida no deben ser investigados por la justicia penal militar¹⁴¹. El ministro defendió la reforma de nuevo, con el argumento de que el fuero militar busca proteger la seguridad de los colombianos¹⁴².

El presidente Juan Manuel Santos indicó a su vez, a mediados de diciembre, que durante 2012 no había habido ni una sola acusación de falsos positivos, y afirmó: “soy el primer interesado en que no haya impunidad. Queremos que este trágico episodio pase a la historia, pero pase bien a la historia”¹⁴³.

En el transcurso de 2012 la Fiscalía emitió medidas de aseguramiento por cargos relaciona-

dos con falsos positivos contra varios miembros del estamento militar. A comienzos de 2013 solicitó la condena por estos crímenes a siete soldados del batallón la Popa, de Valledupar, entre ellos la del coronel Publio Hernán Mejía¹⁴⁴. Ese mes también, el mismo ente de control dictó medida de aseguramiento contra el teniente coronel Miguel Antonio Beltrán, como coautor de homicidio en persona protegida, en concurso con falso testimonio y falsedad en documento público¹⁴⁵.

En febrero se conoció que Colombia respondería en la ONU a un informe realizado por quinientas ONG sobre la situación de los derechos humanos en el país, informe que hace énfasis en los mal denominados falsos positivos¹⁴⁶.

El mes siguiente se confirmó la condena de treinta y ocho años de prisión contra once militares por estos crímenes en el oriente de Antioquia¹⁴⁷.

En abril y ante la visita de funcionarios de la Corte Penal Internacional (CPI), se conoció que la agenda de este organismo incluye la observación del marco para la paz y del tratamiento de los crímenes denominados falsos positivos. Durante la visita, miembros de la Corte expresaron su preocupación por los escasos avances en las investigaciones de dichos crímenes¹⁴⁸.

En el transcurso de mayo se anunció el seguimiento a cuatro generales, tres del ejército y uno de la Policía, en una investigación sobre falsos positivos¹⁴⁹. Durante el mismo mes la Corte Suprema de Justicia reabrió un caso de falso positivo ocurrido en el departamento de Nariño en 1990¹⁵⁰. Entre tanto, ante la aprobación inminente de la reforma al fuero militar, el fiscal general, Eduardo Montealegre, señaló que los falsos positivos no irían a la justicia militar y permanecerían en manos de la justicia ordinaria¹⁵¹.

Finalmente, en junio se aprobó la ley estatutaria sobre reforma al fuero militar¹⁵². En los días de esa aprobación, y luego de que se revelara un documento de la ONU que solicitaba cambios específicos a determinados aspectos de la reglamentación del fuero militar, se conoció que la

Corte Suprema de Justicia será la que determine qué instancia juzgará los falsos positivos, si la justicia ordinaria o la militar¹⁵³. Ante las recomendaciones del organismo internacional, el ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, afirmó que los falsos positivos no llegarán a la justicia penal militar¹⁵⁴.

5. DIMENSIÓN INTERNACIONAL: SEGURIDAD FRONTERIZA

Aun cuando la seguridad en las fronteras de Colombia ha estado vinculada sobre todo a la lucha contra el narcotráfico y la insurgencia, recientemente se empezaron a intensificar las operaciones en contra del contrabando. Para ello el país ha requerido de la cooperación internacional, en especial de las autoridades de los países fronterizos y de Estados Unidos.

A comienzos de julio de 2012, las Farc y el ELN atacaron la infraestructura petrolera en el sur del país y en la frontera con Venezuela¹⁵⁵. En esos días se intensificó también la lucha contra el contrabando en la frontera con ese país. Las autoridades aduaneras y diplomáticas de Venezuela acordaron mantener una reunión con representantes de la Dian, con el fin de establecer convenios para regular este problema¹⁵⁶.

Entre tanto, el 20 de julio de 2012 el Ejército de Nicaragua denunció que narcotraficantes colombianos estarían proveyendo de armas a criminales de Centroamérica. De acuerdo con la denuncia, los narcotraficantes colombianos estarían enviando al istmo, por la costa Caribe de Honduras, equipos especiales de asalto para el crimen organizado¹⁵⁷.

A mediados de agosto cayó una red de traficantes de droga hacia Venezuela. Los operativos fueron liderados por la Policía antinarcóticos, que contó con la ayuda de la DEA. Es importante recordar al respecto la captura en Venezuela de Diego Pérez Henao, *Diego Rastrojo*, máximo jefe de los Rastrojos, el 3 de junio, así como su deportación a Colombia el 25 de julio¹⁵⁸.

El 24 de agosto se reunieron los ministros de Defensa de Colombia y Perú, Juan Carlos Pinzón y Pedro Cateriano Bellido, con el fin de avanzar en mecanismos de cooperación entre las industrias de la defensa, habiendo coincidido en la necesidad de fortalecer la cooperación entre las fuerzas armadas de los dos países, con el fin de incrementar los mecanismos y la efectividad en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y las amenazas del crimen transnacional. El ministro de Defensa colombiano dijo:

Vamos a mantener nuestro intercambio de inteligencia, seguramente vamos a poder acordar algunas operaciones de carácter coordinado entre fuerzas colombianas y peruanas contra la amenaza directa del terrorismo y el narcotráfico, y al mismo tiempo vamos a continuar con esa cooperación en la que Colombia con todo interés le ofrece al Perú su experiencia en doctrina y en entrenamiento.

Por su parte, el ministro de Defensa peruano indicó:

Nosotros en el Perú tenemos un problema con el terrorismo y queremos impulsar una política de inteligencia, con una acción militar, acompañada también con una acción social, y en ese sentido hemos intercambiado impresiones y existe el compromiso de colaboración del Ministerio de Defensa de Colombia para cooperar con nosotros en esta tarea¹⁵⁹.

A finales de agosto, la Fuerza Armada Bolivariana de Venezuela, por medio del Ejército, movilizó cerca de 3.500 soldados a la frontera con Colombia, como parte de la política del gobierno de llevar tranquilidad a la zona, hecho que correspondió a la reanudación de la operación Centinela, mediante la cual se busca combatir el delito, el narcotráfico, el crimen organizado y los grupos armados ilegales en las zonas de frontera¹⁶⁰.

En septiembre, como se dijo, fue capturado en Venezuela Daniel Barrera, el *loco Barrera*, uno de los últimos grandes capos del narcotráfico en Colombia, en operativo realizado por la Policía

nacional y coordinado desde Washington, y que contó con la ayuda de los gobiernos venezolano y británico¹⁶¹. Por otro lado, en octubre capturaron en Ecuador varios presuntos guerrilleros colombianos. En un comunicado se informó de la detención de cuatro ciudadanos y de su entrega a las autoridades colombianas¹⁶².

En noviembre cayó en Venezuela el narco-trafficante colombiano Juan Carlos Peña Silva, *Yerno*, considerado el tercer hombre más buscado en Colombia por delitos de narcotráfico y que tenía alerta roja de la Interpol. Su captura se produjo en un operativo adelantado por la Organización Nacional Antidrogas (ONA) y la Guardia Nacional Bolivariana de Venezuela¹⁶³.

A fines de enero de 2013, Colombia y Ecuador reafirmaron su compromiso con la seguridad binacional en una reunión en la que estuvieron presentes autoridades de ambos países, entre ellas el viceministro de Defensa para las Políticas y Asuntos Internacionales de Colombia, Jorge Enrique Bedoya Vizcaya, y el secretario Técnico del Ministerio Coordinador de Seguridad de Ecuador, Stalin Basantes. Durante el encuentro se trataron asuntos relacionados con la seguridad fronteriza y el delito transnacional, y se trazó una hoja de ruta para cumplir con los compromisos adquiridos por ambos presidentes en diciembre de 2012¹⁶⁴.

Mayo fue uno de los meses de mayor trascendencia para la diplomacia del país. Después del triunfo apretado de Nicolás Maduro en las elecciones venezolanas, el presidente Santos recibió en el Palacio de Nariño a su contendor, Enrique Capriles, quien no reconoce los resultados de las elecciones presidenciales y las ha calificado abiertamente de fraudulentas. Ello dio lugar a una reacción airada por parte del presidente electo, Nicolás Maduro, e, inclusive, a la amenaza del gobierno venezolano de suspender su participación como país acompañante de los diálogos de paz entre el gobierno colombiano y las Farc¹⁶⁵.

Por último, en junio el gobierno de Colombia firmó su primer acuerdo con la Otan (Organiza-

ción del Tratado del Atlántico Norte). Según el ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, este le permitirá a Colombia tener acceso a buenas prácticas y a los estándares profesionales de la organización. Con la firma, el país busca exportar su conocimiento en la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, el secuestro, la extorsión y otros crímenes transnacionales. La firma del acuerdo había estado precedida por un anuncio del presidente Santos de acuerdo con el cual Colombia buscaría el ingreso a esta organización. Al día siguiente, la Otan emitió un comunicado explicando las razones por las cuales Colombia no puede ser parte de la misma, y solo días después el presidente fue rectificado por su ministro de Defensa. El anuncio suscitó preocupación en otros países de la región, especialmente en el gobierno venezolano, que no están de acuerdo con la intervención militar de países desarrollados justo cuando América Latina está ampliando sus márgenes de autonomía en materia de defensa y seguridad.

El gobierno continuó además insistiendo en propiciar “experiencias internacionales” de la Fuerza Pública en países de la alianza o en sus zonas de influencia. Un comunicado del Ministerio de Defensa indicó:

En la medida que Colombia fortalezca su cooperación con organismos multilaterales y otros países, las Fuerzas Armadas podrán elevar sus estándares técnicos y profesionales al nivel de las Fuerzas Armadas de las democracias más avanzadas del mundo y seguir desarrollando capacidades cada vez más efectivas en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado¹⁶⁶.

6. CONCLUSIONES: BALANCE DEL ÚLTIMO AÑO EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

El inicio de los diálogos de paz entre el gobierno de Colombia y la guerrilla de las Farc le ha supuesto al presidente Juan Manuel Santos la oposición férrea de algunos sectores, liderados por el ex presidente Álvaro Uribe. De todas formas, es importante señalar la diferencia de las

actuales negociaciones con las que se adelantaron durante la administración de Andrés Pastrana (1998-2002), en las que hubo despeje militar y cese al fuego bilateral. Como punto a su favor, el presidente Santos ha aprendido de los errores que se cometieron durante dicho proceso de paz y, en consecuencia, el Ejército no ha cesado sus ofensivas militares en contra de las Farc.

En cuanto a la guerra contra las drogas, conviene destacar la lucha librada por la administración del presidente Santos contra las llamadas *ollas* en distintas ciudades del país, lo cual responde a una ofensiva policial que busca combatir y erradicar el narcotráfico. En este orden de ideas, se destaca la captura, en julio de 2012, de uno de los últimos capos del narcotráfico en Colombia, Daniel Barrera, el *loco Barrera*. Es claro que aun cuando se adelanta una ofensiva diplomática internacional que busca cambiar los términos de la lucha global contra el narcotráfico, en el país no se ha dado tregua a los esfuerzos militares y policiales en contra de este problema.

Pese a lo anterior, se han conocido incidentes en los que se han visto involucrados miembros de la Fuerza Pública portando diferentes drogas. De igual forma, en junio de 2013 fue asesinado un agente de la DEA, luego de haber sido víctima del *paseo millonario*. Ante la presión de Estados Unidos para dar con el paradero de los responsables, siete personas fueron capturadas. En el contexto colombiano resulta sorprendente que las autoridades hayan logrado capturar a los miembros de la organización criminal responsable de la muerte del funcionario estadounidense en tan poco tiempo, mientras otras bandas delincuenciales que operan en la capital o en otras partes del país siguen delinquiendo sin ser capturadas.

En cuanto a la lucha contra las bandas criminales, es importante resaltar los avances de la administración Santos, en la medida en que redujo estas organizaciones a solo cuatro. Como se ilustró, durante el periodo analizado su debilitamiento fue notorio, como lo prueban las capturas a diferentes jefes y cabecillas de estos grupos criminales.

La situación de los falsos positivos y de la reforma al fuero militar continúa siendo un problema para la Fuerza Pública. Pese a que el presidente Santos anunció a finales de 2012 que durante ese año no se habían presentado más casos de asesinatos de civiles de acuerdo con esa modalidad, queda mucho camino que recorrer hasta lograr la asignación de responsabilidades y de castigos ejemplares para los involucrados en estas ejecuciones extrajudiciales. La reforma al fuero militar, aprobada en junio de 2013, recibió, y sigue recibiendo, fuertes críticas en la medida en que altera sustancialmente la justicia penal militar. Algunos de los críticos, entre ellos la ONU y ONG internacionales, consideran que debe ser revisada, puesto que crea un limbo jurídico en el que los crímenes cometidos por los militares podrían ser juzgados en la justicia militar y no en la ordinaria, como debería ser.

Por último, en materia de seguridad y defensa en las fronteras la situación no ha cambiado mucho con respecto a los dos primeros años de gobierno del presidente Santos: el país sigue trabajando con los vecinos en el fortalecimiento de mecanismos y herramientas para combatir el crimen transnacional, esfuerzos que han dado resultados especialmente en los casos de Ecuador, en donde en el último año no se registraron incidentes importantes, y Perú. En el plano internacional sobresalen también los intentos del gobierno colombiano, iniciados en los últimos años de la segunda administración Uribe, de exportar la experticia colombiana en asuntos de seguridad a escenarios como la Otan. Las reacciones de varios países de la región siguen demostrando la existencia de una fuerte tensión entre este proyecto y el logro de una inserción funcional y armónica de Colombia en la región suramericana.

NOTAS

- 1 Después de finalizado este artículo, la Corte Constitucional derogó, la tercera semana de octubre de 2013, el acto legislativo 02 de 2013 que aprobó el fuero penal militar, por vicios de forma en su trámite en el Congreso de la república.

- Véase <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-constitucional-tumbo-fuero-penal-militar-articulo-454144>
- 2 *El Tiempo*. 2012. “La guerrilla incrementó sus acciones terroristas en el Catatumbo”. 5 de julio de 2012.
 - 3 *El Tiempo*. 2012. “Fueron capturados cuatro miembros de las Farc en Tolima”. 6 de julio de 2012.
 - 4 *El Tiempo*. 2012. “Farc atacan Toribío vestidos de civil y desde casas de pobladores”. 8 de julio de 2012.
 - 5 *El Tiempo*. 2012. “Dejan fuera de combate a 177 guerrilleros en el nororiente del país”. 9 de julio de 2012.
 - 6 *El Tiempo*. 2012. “Presunto cabecilla de las Farc habría muerto en combates en Caldas”. 16 de julio de 2012.
 - 7 *El Tiempo*. 2012. “Capturan a hombre que habría coordinado secuestro de Ingrid Betancourt”. 17 de julio.
 - 8 *El Tiempo*. 2012. “Abatido ‘Toño Cotiza’, reconocido jefe de las Farc en el Catatumbo”. 28 de julio de 2012.
 - 9 *El Tiempo*. 2012. “Ejército evitó atentados con explosivos en Arauca”. 29 de julio de 2012.
 - 10 *El Tiempo*. 2012. “Capturan en Ibagué al tercer cabecilla del frente 14 de las Farc”. 30 de julio de 2012.
 - 11 *El Tiempo*. 2012. “Mueren dos guerrilleros del ELN en combates en Santander”. 31 de julio.
 - 12 *El Tiempo*. 2012. “Frente 17 de las Farc se ha diezmado en un 44%, dice Ejército”. 1 de agosto de 2012.
 - 13 *El Tiempo*. 2012. “Combates en occidente del Meta, dejan un militar muerto y dos heridos”. 2 de agosto de 2012.
 - 14 *El Tiempo*. 2012. “Muere jefe de Farc que participó en asesinato de jefe policial”. 4 de agosto de 2012.
 - 15 *El Tiempo*. 2012. “Ejército abatió al ‘Valenciano’ de las Farc en Córdoba”. 8 de agosto de 2012.
 - 16 *El Tiempo*. 2012. “Farc atacaron infraestructura petrolera en Putumayo”. 9 de agosto de 2012.
 - 17 *El Tiempo*. 2012. “Cae jefe del ELN en bombardeo de la Policía y la Fuerza Aérea”. 10 de agosto de 2012.
 - 18 *El Tiempo*. 2012. “Tres guerrilleros muertos en redada contra Farc en Buenaventura”. 12 de agosto de 2012.
 - 19 *El Tiempo*. 2012. “Dos guerrilleros de las Farc se entregaron en combate”. 14 de agosto de 2012.
 - 20 *El Tiempo*. 2012. Cayó ‘el odontólogo’ del frente 17 de las Farc. 16 de agosto de 2012.
 - 21 *El Tiempo*. 2012. “Farc derribaron dos torres de energía en atentados de Arauca”. 22 de agosto de 2012.
 - 22 *El Tiempo*. 2012. “Frente 36 de las Farc atacó torre de energía en Gómez Plata, Antioquia”. 24 de agosto de 2012.
 - 23 *El Tiempo*. 2012. “Nueve guerrilleros abatidos en combates en Guaviare y Caquetá”. 3 de septiembre de 2012.
 - 24 *El Tiempo*. 2012. “Abatido ‘Danilo García’, cabecilla del frente 33 de las Farc”. 6 de septiembre de 2012.
 - 25 *El Tiempo*. 2012. “Combates de Ejército y Farc en Caquetá dejan un soldado muerto”. 7 de septiembre de 2012.
 - 26 *El Tiempo*. 2012. “Abatido un guerrillero y capturan a dos más en Tolima”. 12 de septiembre.
 - 27 *El Tiempo*. 2012. “Cae en combate uno de los carceleros del periodista romeo Langlois”. 13 de septiembre.
 - 28 *El Tiempo*. 2012. “Tres guerrilleros muertos en combates con el Ejército en el Huila. 13 de septiembre de 2012.
 - 29 *El Tiempo*. 2012. “En combates en Caloto, Cauca, murió guerrillero de las Farc”. 30 de septiembre de 2012.
 - 30 *El Tiempo*. 2012. “En combates con el Ejército murió ‘Ramiro’”. 1 de octubre de 2012.
 - 31 *El Tiempo*. 2012. “Capturan en Arauca a jefe de finanzas del frente 38 de las Farc”. 21 de octubre de 2012.
 - 32 *El Tiempo*. 2012. “Mueren tres militares en combates en Arauca”. 22 de octubre de 2012.
 - 33 *El Tiempo*. 2012. “Ejército llega a fortín guerrillero responsable de ataques en Putumayo”. 22 de octubre de 2012.

- 34 *El Tiempo*. 2012. “Capturan a jefe de milicias del frente 17 de las Farc”. 1 de noviembre de 2012.
- 35 *El Tiempo*. 2012. “Mueren tres guerrilleros del ELN en combates en sur de Bolívar”. 2 de noviembre de 2012.
- 36 *El Tiempo*. 2012. “Capturado el asesino del capitán que infiltró al ‘Mono Jojoy’”. 2 de noviembre de 2012.
- 37 *El Tiempo*. 2012. “Cae segundo cabecilla del frente 17 de las Farc en el Huila”. 10 de noviembre de 2012.
- 38 *El Tiempo*. 2012. “‘En el Magdalena ya no hay guerrilla’: Santos”. 26 de noviembre de 2012.
- 39 *El Tiempo*. 2012. “Policía captura a dos milicianos del ELN del frente ‘Capitán Parmenio’”. 30 de noviembre de 2012.
- 40 *El Tiempo*. 2012. “Ejército desmantela estructuras de la guerrilla en el sur del país”. 1 de diciembre de 2012.
- 41 *El Tiempo*. 2012. “Ejército reporta muerte de guerrilleros de las Farc en Nariño”. 3 de diciembre de 2012.
- 42 *El Tiempo*. 2012. “Ejército entregó balance de operaciones en el oriente del país”. 28 de diciembre.
- 43 *El Tiempo*. 2013. “En Guapi, primer ataque de las Farc en el 2013”. 2 de enero de 2013.
- 44 *El Tiempo*. 2013. “Dos guerrilleros muertos dejan combates en Chaparral (Tolima)”. 4 de febrero de 2013.
- 45 *El Tiempo*. 2013. “Cae ‘Piña’, guerrillero cercano al ‘Loco Iván’ del frente 53 de las Farc”. 5 de febrero de 2013.
- 46 *El Tiempo*. 2013. “Doble golpe al frente extorsionista de las Farc”. 11 de febrero de 2013.
- 47 *El Tiempo*. 2013. “Tres guerrilleros muertos en operativos contra Farc en Caquetá y Meta”. 12 de febrero de 2013.
- 48 *El Tiempo*. 2013. “Cae en combate ‘Yesenia’, la locutora de las Farc”. 14 de febrero de 2013.
- 49 *El Tiempo*. 2013. “Ejército desmantela fábrica artesanal de explosivos de la guerrilla”. 16 de febrero de 2013.
- 50 *El Tiempo*. 2013. “Ejército incauta media tonelada de explosivos a las Farc en el Cauca”. 18 de febrero de 2013.
- 51 *El Tiempo*. 2013. “Capturan en Norte de Santander a diez miembros de red de apoyo a Farc”. 25 de febrero de 2013.
- 52 *El Tiempo*. 2013. “Según Ejército, guerrillero ‘Alirio Comején’ mandó a quemar 5 buses”. 25 de febrero de 2013.
- 53 *El Tiempo*. 2013. “Operativo contra las Farc: dos guerrilleros muertos y seis capturados”. 11 de marzo de 2013.
- 54 *El Tiempo*. 2013. “‘Cada día Farc se comportan más como banda criminal’: Mindefensa”. 22 de marzo de 2013.
- 55 *El Tiempo*. 2013. “En operativo contra la guerrilla capturan a un concejal de Sandoná”. 23 de marzo de 2013.
- 56 *El Tiempo*. 2013. “Cinco muertos y 13 heridos en dos ataques de Farc en 24 horas”. 5 de abril de 2013.
- 57 *El Tiempo*. 2013. “Cabecilla de las Farc en Santander se entregó al Ejército”. 12 de abril de 2013.
- 58 *El Tiempo*. 2013. “Dos soldados y cinco guerrilleros muertos dejan combates en Caquetá”. 12 de abril de 2013.
- 59 *El Tiempo*. 2013. “‘Frente 20 de las Farc está casi liquidado’: Santos”. 26 de abril de 2013.
- 60 *El Tiempo*. 2013. “En el Cauca murió en combate ‘Diomer’”. 27 de abril de 2013.
- 61 Ministerio de Defensa Nacional. 2013. *Logros de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad – PISDP*. Dirección de Estudios Estratégicos. Grupo de Información Estadística. Abril.
- 62 *Ibidem*.
- 63 *El Tiempo*. 2013. “Siete guerrilleros de las Farc abatidos en Nariño”. 6 de mayo de 2013.
- 64 *El Tiempo*. 2013. “Ejército descubre campamento de las Farc en Córdoba”. 9 de mayo de 2013.
- 65 *El Tiempo*. 2013. “‘Frentes 26 y 53 nos están extorsionando, están replegados’”. 10 de mayo de 2013.
- 66 *El Tiempo*. 2013. “Ofensiva de Ejército y Policía en Cauca deja tres guerrilleros muertos”. 25 de mayo de 2013.
- 67 *El Tiempo*. 2013. “Ejército ratifica muerte de ‘Amaury’, cabecilla de las Farc”. 13 de junio de 2013.

- 68 *El Tiempo*. 2013. "Ejército reconoce errores en ataque del ELN en Norte de Santander". 21 de junio de 2013.
- 69 *El Tiempo*. 2013. "Muere 'Antonio Pescador' cabecilla del frente 45 de las Farc en Arauca". 24 de junio de 2013.
- 70 *El Tiempo*. 2013. "Ataques terroristas en Colombia se incrementaron en 2012: EE.UU.". 30 de mayo de 2013.
- 71 *El Tiempo*. 2012. "Incautan casi dos toneladas de cocaína 'despachadas' desde el Cauca". 3 de agosto de 2012.
- 72 *El Tiempo*. 2012. "Cae red que traficaba droga hacia Venezuela". 14 de agosto de 2012.
- 73 *El Espectador*. 2012. "Así cayó 'El Loco Barrera'". 18 de septiembre de 2012.
- 74 *El Tiempo*. 2012. "Gobierno Nacional estudiaría suministro de drogas a adictos crónicos". 21 de septiembre de 2012.
- 75 *El Tiempo*. 2012. "Colombia busca acuerdo contra 'lavado' que hacen contrabandistas". 23 de octubre de 2012.
- 76 Engle, Jonah. 2013. "Blow Back". *Foreign Policy*. April 30 (trad. de Sandra Borda)
- 77 *El Tiempo*. 2012. "Ejército desmanteló cristalizadero en zona rural de Puerto Boyacá". 22 de noviembre de 2012.
- 78 *El Tiempo*. 2012. "Ejército se incauta de insumos para cocaína en sur del Cesar". 27 de noviembre de 2012.
- 79 *El Tiempo*. 2012. "Perseguimos cultivadores y allá el gringo metiendo varillo": Santos". 6 de diciembre de 2012.
- 80 *Ibidem*.
- 81 *El Tiempo*. 2012. "Policía incauta 773 kilos de marihuana". 6 de diciembre de 2012.
- 82 *El Tiempo*. 2012. "Ejército entregó balance de operaciones en el oriente del país". 28 de diciembre de 2012.
- 83 *El Tiempo*. 2012. "Este año cayeron 565 miembros de las 'bacrim' en Antioquia". 28 de diciembre de 2012.
- 84 *El Tiempo*. 2013. "Otro escándalo de narcotráfico salpica a uniformados". 18 de enero de 2013.
- 85 *El Tiempo*. 2013. "Policía desarticula banda al servicio del narcotráfico en Nariño". 22 de enero de 2013.
- 86 *El Tiempo*. 2013. "A prisión Chicho, jefe de Urabeños y fabricante de droga sintética 2CB". 30 de enero de 2013.
- 87 *El Tiempo*. 2013. "21 capturados en operación internacional contra el narcotráfico". 14 de marzo de 2013.
- 88 *El Tiempo*. 2013. "Santos anunció guerra contra 'ollas' del país". 1 de abril de 2013.
- 89 *El Tiempo*. 2013. "Policía crea grupo especial para desarticular 'ollas' en 20 ciudades". 2 de abril de 2013.
- 90 *El Tiempo*. 2013. "En una bodega en Dagua encuentran cocaína líquida que iba a Australia". 13 de abril de 2013.
- 91 *El Tiempo*. 2013. "Cae banda que controlaba microtráfico en tres municipios del Valle". 17 de abril de 2013.
- 92 *El Tiempo*. 2013. "Ofensiva contra las 'ollas' en Santa Marta deja 40 capturados". 19 de abril de 2013.
- 93 *El Tiempo*. 2013. "Ejército entrega balance de lucha contra narcóticos en el Catatumbo". 1 de mayo de 2013.
- 94 *El Tiempo*. 2013. "Presidente Santos dio balance sobre guerra contra 'ollas' en Armenia". 8 de mayo de 2013.
- 95 *El Tiempo*. 2013. "700 policías se tomaron la 'olla' de Brisas para combatir delincuencia". 29 de mayo de 2013.
- 96 *El Tiempo*. 2013. "Editorial: La drogadicción de diseño, otro reto". 29 de junio de 2013.
- 97 *El Tiempo*. 2013. "Producción de coca cayó en más de la mitad en 8 años". 2 de julio de 2013.
- 98 *El Tiempo*. 2012. "Imputan cargos a 'Diego Rastrojo'". 28 de agosto de 2012.
- 99 *El Tiempo*. 2012. "Ofensiva policial desarticuló tres bandas en Palmira". 8 de julio de 2012.
- 100 *El Tiempo*. 2012. "Corte autorizó la primera extradición de jefes de bandas criminales". 7 de agosto de 2012.
- 101 *El Tiempo*. 2012. "Policía desmantela ruta de tráfico de armas de los 'Urabeños'". 10 de agosto de 2012.

- 102 *El Tiempo*. 2012. “Gobierno apoya reforma para combatir las bandas criminales”. 14 de agosto de 2012.
- 103 *El Tiempo*. 2012. “Aval del gobierno a proyecto de ley para enfrentar a bandas criminales”. 22 de agosto de 2012.
- 104 *El Tiempo*. 2012. “Imputan cargos a ‘Diego Rastrojo’”. 28 de agosto de 2012.
- 105 *El Tiempo*. 2012. “Capturados 18 miembros de la banda criminal los Urabeños”. 1 de septiembre de 2012.
- 106 *El Tiempo*. 2012. “Capturan a tres integrantes de la banda ‘Los Rastrojos’ en Bucaramanga”. 7 de septiembre de 2012.
- 107 *El Tiempo*. 2012. “Capturan a 20 integrantes de banda criminal los Urabeños”. 12 de septiembre de 2012.
- 108 *El Tiempo*. 2012. “Modernizan lucha contra las bandas criminales en Medellín”. 18 de septiembre de 2012.
- 109 *El Tiempo*. 2012. “Sentencian a 15 integrantes de banda criminal de ‘Sebastián’”. 20 de septiembre de 2012.
- 110 *El Tiempo*. 2012. “Cayó jefe de la banda criminal ‘los Paisas’”. 24 de septiembre de 2012.
- 111 *El Tiempo*. 2012. “Número de integrantes de bandas criminales se redujo 13%: Policía”. 25 de septiembre de 2012.
- 112 *El Tiempo*. 2012. “Los ‘Urabeños’, la banda criminal que más tiene integrantes”. 25 de septiembre de 2012.
- 113 *El Tiempo*. 2012. “En menos de un año han caído diez jefes de bandas criminales”. 31 de octubre de 2012.
- 114 *El Tiempo*. 2012. “Policía captura a ‘jefe militar’ de los Urabeños”. 14 de octubre de 2012.
- 115 *El Tiempo*. 2012. “Guerrillas se han asociado con bandas en minería criminal: Mindefensa”. 13 de noviembre de 2012.
- 116 *El Tiempo*. 2012. “Este año cayeron 656 miembros de las ‘bacrim’ en Antioquia”. 28 de diciembre de 2012.
- 117 *El Tiempo*. 2012. “Ejército neutraliza a 9.000 miembros de bandas y guerrilla en 2012”. 29 de diciembre de 2012.
- 118 *El Tiempo*. 2013. “Policía capturó jefe de la banda criminal ‘Renacer’”. 18 de enero de 2013.
- 119 *Semana*. 2013. “En plena bacanal capturan a ‘Calamisco’”. 14 de enero de 2013.
- 120 *El Tiempo*. 2013. “Golpe a la banda criminal bloque Meta”. 6 de febrero de 2013.
- 121 *El Tiempo*. 2013. “Capturan a nueve integrantes de bandas criminales en Buenaventura”. 7 de febrero de 2013.
- 122 *El Tiempo*. 2013. “‘Don Leo’, el décimo capo de bandas criminales que cae en un año”. 7 de febrero de 2013.
- 123 *El Tiempo*. 2013. “‘La meta es acabar con las bandas criminales en Buenaventura’: Santos”. 27 de febrero de 2013.
- 124 Ministerio de Defensa. 2013. *Logros de la Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad – PISDP*. Dirección de Estudios Estratégicos. Grupo de Información Estadística. Abril.
- 125 *El Tiempo*. 2013. “Cayó ‘Cabuya’, el ‘cerebro’ de la plata del ‘bloque Meta’”. 1 de marzo de 2013.
- 126 *El Tiempo*. 2013. “Militares podrían bombardear a las bandas criminales”. 19 de marzo de 2013.
- 127 *El Tiempo*. 2013. “Bombardeos a bandas criminales, con tres condiciones”. 20 de marzo de 2013.
- 128 *El Tiempo*. 2013. “Cae ‘Monstrico’, jefe de la banda criminal Bloque Meta”. 10 de abril de 2013.
- 129 *El Tiempo*. 2013. “Capturan a 22 miembros del clan de los Giraldo”. 2 de mayo de 2013.
- 130 *El Tiempo*. 2013. “Estados Unidos incluyó a los Urabeños en la lista Clinton”. 31 de mayo de 2013.
- 131 *El Tiempo*. 2013. “Capturan a otro del clan Giraldo, azote en Santa Marta y La Guajira”. 27 de junio de 2013.
- 132 *El Tiempo*. 2012. “Dictan medida de aseguramiento a seis militares por ‘falso positivo’”. 26 de julio de 2012.
- 133 *El Tiempo*. 2012. “Piden a Fiscalía que investigue a altos mandos por ‘falsos positivos’”. 27 de julio de 2012.
- 134 *El Tiempo*. 2012. “Un pelotón del Ejército aceptó ‘falsos positivos’ cometidos en Nariño”. 31 de julio de 2012.

- 135 *El Tiempo*. 2012. “Fiscalía ordenó captura de 21 militares por ‘falsos positivos’”. 23 de agosto de 2012.
- 136 *El Tiempo*. 2012. “‘Casos de falsos positivos van hacia impunidad’: Fiscal”. 21 de septiembre de 2012.
- 137 *El Tiempo*. 2012. “Se ‘esfumaron’ 800 ‘falsos positivos’ en la Procuraduría”. 6 de noviembre de 2012.
- 138 *El Tiempo*. 2012. “‘Es inexacto el informe sobre ‘falsos positivos’: Procurador’”. 7 de noviembre de 2012.
- 139 *Portafolio*. 2012. “Reforma del fuero militar está a punto de aprobarse”. 27 de noviembre de 2012.
- 140 *El Tiempo*. 2012. “Gobierno defiende reforma del fuero militar ante HRW”. 4 de diciembre de 2012.
- 141 *El Tiempo*. 2012. “HRW insiste en que reforma al fuero militar es inconveniente”. 5 de diciembre de 2012.
- 142 *El Tiempo*. 2012. “‘Fuero militar es para proteger la seguridad de todos’: Mindefensa”. 9 de diciembre de 2012.
- 143 *El Tiempo*. 2012. “‘No hay una sola acusación de falsos positivos en este año, ni una’”. 13 de diciembre de 2012.
- 144 *El Tiempo*. 2013. “Fiscalía solicita condena por falsos positivos en el batallón la Popa”. 9 de enero de 2013.
- 145 *El Tiempo*. 2013. “Aseguran a coronel del Ejército por ‘falso positivo’”. 30 de enero de 2013.
- 146 *El Tiempo*. 2013. “Por derechos humanos, Colombia irá al banquillo en la ONU”. 17 de febrero de 2013.
- 147 *El Tiempo*. 2013. “En firme condena de 38 años contra 11 militares por ‘falso positivo’”. 8 de marzo de 2013.
- 148 *El Tiempo*. 2013. “Marco para paz y ‘falsos positivos’, en agenda de CPI en Colombia”. 16 de abril de 2013.
- 149 *El Tiempo*. 2013. “Investigación de ‘falsos positivos’ toca a cuatro generales”. 19 de mayo de 2013.
- 150 *El Tiempo*. 2013. “Corte reabrió caso por ‘falso positivo’ ocurrido en 1990 en Nariño”. 22 de mayo de 2013.
- 151 *El Tiempo*. 2013. “‘Falsos positivos no van a justicia militar’, ordena el Fiscal General”. 24 de mayo de 2013.
- 152 *El Herald*. 2013. “Senado aprobó ley estatutaria de reforma al fuero militar”. 13 de junio de 2013.
- 153 *El Tiempo*. 2013. “Última palabra en ‘falsos positivos’ la tiene la Corte Suprema: Galán”. 12 de junio de 2013.
- 154 *El Tiempo*. 2013. “Gobierno responde a ONU sobre preocupación por ‘falsos positivos’”. 20 de junio de 2013.
- 155 *El Tiempo*. 2012. “Cruento ataque de las Farc a campo petrolero”. 5 de julio de 2012.
- 156 *El Tiempo*. 2012. “Intensifican lucha contra el contrabando en la frontera con Venezuela”. 9 de julio de 2012.
- 157 *El Tiempo*. 2012. “Denuncian que ‘narcos’ colombianos arman a criminales de Centroamérica”. 20 de julio de 2012.
- 158 *El Tiempo*. 2012. “Cae red que traficaba droga hacia Venezuela”. 14 de agosto de 2012.
- 159 Ministerio de Defensa de Colombia. 2012. “Colombia y Perú avanzan en mecanismos de cooperación entre industrias de la defensa”. 24 de agosto de 2012.
- 160 *El Tiempo*. 2012. “Blindan la frontera colombo-venezolana con 3.500 soldados”. 27 de agosto de 2012.
- 161 *El Espectador*. 2012. “Así cayó ‘El Loco Barrera’”. 18 de septiembre de 2012.
- 162 *El Tiempo*. 2012. “Capturan presuntos guerrilleros colombianos en Ecuador”. 20 de octubre de 2012.
- 163 *El Tiempo*. 2012. “Cae narcotraficante colombiano en Venezuela”. 23 de noviembre de 2012.
- 164 *El Tiempo*. 2013. “Colombia y Ecuador reafirman su compromiso con la seguridad binacional”. 25 de enero de 2013.
- 165 *El Tiempo*. 2013. “Por la vía diplomática se calmará tensión con Venezuela”. 31 de mayo de 2013.
- 166 *El Tiempo*. 2013. “Colombia firma primer acuerdo con la Otán”. 25 de junio de 2013.

COSTA RICA:

MEDIDAS PARA MEJORAR LA SEGURIDAD CIUDADANA Y OBTENER LA PAZ SOCIAL

ANA C. ARAYA AMADOR / MAX A. LORÍA RAMÍREZ / MANUEL A. VARGAS PÉREZ

INTRODUCCIÓN

La historia de éxito de Costa Rica en materia de seguridad, paz y promoción social es ampliamente conocida en el mundo. Su cultura política democrática se empezó a cimentar desde la colonia. Con el pasar de los años, este pequeño país fue sumando logros en su desarrollo democrático, como la prohibición de la tortura, la abolición del ejército, la Declaratoria de neutralidad frente a los conflictos en la región en la década de los ochenta del siglo veinte e, incluso, la obtención del premio Nobel de la paz por parte del ex presidente Óscar Arias (1986-1990; 2006-2010).

En el campo social, el país logró avances en la década de 1940, consolidándose el acceso universal a la salud y la educación superior pública y aprobándose una legislación de avanzada, incluso constitucional, a favor de la clase trabajadora. El desarrollo económico fortaleció los mercados y actores internos, creando una amplia clase media que por años se convirtió en el principal actor político y social del país. Las instituciones del estado crecieron y se fortalecieron,

teniendo presencia en prácticamente todas las comunidades y regiones del territorio nacional.

Este desarrollo social y democrático logró condiciones de vida incluso comparables con las de naciones desarrolladas. Sin embargo, a mediados de la década del ochenta el modelo sufrió una importante crisis, que llevó a replantearse el camino, en un proceso difícil y con altos costos en términos de calidad de vida de los costarricenses.

Los indicadores de desarrollo social y la confianza en la democracia sufrieron entonces decrecimientos notables, con consecuencias como el crecimiento de la criminalidad y la violencia, reflejadas en mediciones objetivas y en el sentimiento y miedo de la población. Entre 2009 y 2010 el país vivió una “crisis de seguridad ciudadana”, definida especialmente por la tasa de homicidios más alta en su historia, siendo de 11,6 por cada 100.000 habitantes, y por cuanto los habitantes consideraron la seguridad como el principal problema del país.

Durante la presidencia de Laura Chinchilla Miranda (2010-) la tónica parece haber cambia-

do, y la decisión fue que lejos de estrechar aún más la delgada línea entre delito y castigo se promueva la construcción de puentes que permitan identificar las variables que originan y desencadenan en actos delictivos que atenten contra la ciudadanía en general.

La criminalidad “estricta” es la expresión de la delincuencia, pero no es toda la violencia social existente en una sociedad. El crimen no solo se evita con la prevención: al atacar la criminalidad es necesario ponderar cuándo esta actúa como causa y cuándo es la consecuencia, o el producto, de muchas otras carencias en el sistema social, manifestadas como inseguridades sociales.

El fundamento social del crimen práctico es que en una sociedad cualquiera algunas conductas están permitidas y otras prohibidas. Las primeras dependen de la cultura, del devenir social; las segundas, del sistema jurídico y del control gubernamental. Así las cosas, el principal reto de la Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz (Polsepaz) estructurada por la administración Chinchilla ha sido la puesta en práctica de programas que permitan desarrollar un modelo equilibrado donde se consideren estas variables.

Este artículo profundiza en la explicación de los conceptos mencionados, describe las principales políticas y estrategias que se plantearon al empezar el gobierno de la presidenta Chinchilla para recuperar la seguridad ciudadana y la convivencia, con énfasis en los programas de prevención de la violencia. Identifica también los principales resultados obtenidos hasta el momento y plantea algunos retos y desafíos relacionados con la política exterior y la seguridad externa del país.

1. SEGURIDAD CIUDADANA:

ANÁLISIS DEL DISCURSO PRESIDENCIAL

Según el *Plan nacional de desarrollo 2011-2014*. “María Teresa Obregón”, “en Costa Rica la inseguridad ciudadana se ha constituido en uno

de los problemas que más afecta la vida de los habitantes, situación de alta complejidad que se asocia a una serie de factores, que refieren a varias dimensiones, a nivel objetivo y subjetivo (*sic*)” (Plan Nacional de Desarrollo: María Teresa Obregón, 2011). Frente a este problema, el gobierno de la presidenta Laura Chinchilla pretendió siempre desarrollar una política integral que atendiera los diferentes componentes del fenómeno, relacionados con las políticas de prevención, control, rehabilitación y atención a las víctimas de las situaciones de violencia.

Iniciamos nuestro análisis con la siguiente pregunta: ¿cómo se ha proyectado el discurso de la presidenta Chinchilla durante su gestión a la hora de promover una mejora en la seguridad ciudadana?

Para responderla analizamos los discursos presidenciales de cada 1 de mayo desde 2011 en la Asamblea Legislativa, tomando como única referencia las consideraciones sobre el asunto aquí estudiado.

1.1 DISCURSO 2010-2011:

“CONSTRUIMOS UN PAÍS SEGURO”

La tónica de este discurso se centró en la palabra “inseguridad”, la cual, según Chinchilla, afecta varios ejes del diario vivir costarricense. Su primer año de trabajo lo resumió entonces en la búsqueda de la efectiva *seguridad humana* frente a los retos que impone el siglo veintiuno.

En el apartado “Seguridad ciudadana y paz social” se expone la preocupación de los costarricenses frente al problema creciente de la delincuencia, la violencia, el narcotráfico y el crimen organizado, situación ante la que se plantean tres objetivos: “el fortalecimiento de la policía y el sistema penitenciario, el reforzamiento de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado y el fortalecimiento de la convivencia pacífica y la prevención” (Chinchilla, 2011).

Así las cosas, la tabla 1 resume los principales aspectos del asunto en cuestión.

Cabe anotar que uno de los ejes principales de la administración Chinchilla fue el combate directo contra la inseguridad ciudadana. Las labores efectuadas en ese primer año de gestión sirvieron para estudiar, en cierto grado, las afectaciones que aquejaban a la población. Su principal aporte ha sido en la infraestructura carcelaria y en la contratación, entrenamiento y especialización del cuerpo policial, retomando su importancia en el segundo informe de labores del año de gestión 2011-2012.

1.2 DISCURSO 2011-2012: “COMPETENCIA Y DESARROLLO”

Para Chinchilla (2012) el país avanza y se desarrolla si todo el engranaje en materia de seguridad funciona de manera tal que la ciudadanía en general esté segura frente a los embates del medio y la “nube de inseguridad” que puede socavar el entorno. El reto consiste en permeabilizar el ambiente de inseguridad que afecta la conciencia del ciudadano. La tabla 2 presenta el estado de la cuestión en 2011, los principales cambios durante 2012 y las proyecciones a 2013.

TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA ENTRE 2010 Y 2012
SEGÚN LOS OBJETIVOS PROPUESTOS EN EL COMBATE DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA

Área trabajada	Estado en 2010	Principales cambios en 2011	Proyecciones para 2012
Policía	Cuerpo policial capacitado y entrenado para trabajar de manera directa contra grupos organizados y narcotráfico. Poco trabajo de campo (espacios públicos) en aras de disminuir los delitos menores.	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Nombramiento de 1.000 nuevos policías. ♦ Aumento en un 30% del decomiso de bienes pertenecientes al narcotráfico y lavado de dinero. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Mejora en el plan de estudios del cuerpo formador de policías. ♦ Construcción de la Escuela Nacional de Policía en Pocosí. ♦ Digitalización del cuerpo policial.
Espacios carcelarios	Alta tasa de hacinamiento: por cada metro cuadrado habitan 4 individuos, lo cual genera una sobrepoblación de 30%.	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Construcción de 800 espacios carcelarios, concentrados en los principales centros de reforma y adaptación social. ♦ Reducción del hacinamiento en un 5%. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Construcción de 1.500 nuevos espacios carcelarios.
Lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado (engranaje con política exterior)	Poca coordinación “intra” e “inter” institucional a la hora de ejecutar y promover acciones que limiten el campo de acción de las organizaciones criminales.	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Desarticulación de 152 bandas ligadas al narcotráfico y al crimen organizado. ♦ Desmantelamiento de grupos policiales ligados a la corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Mejorar el sistema de legitimación de capitales adaptándose al estándar de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Casa Presidencial de la República de Costa Rica.

TABLA 2. EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA ENTRE 2011 Y 2012, SEGÚN LOS OBJETIVOS PROPUESTOS

Área trabajada	Estado en 2011	Principales cambios en 2012	Proyecciones para 2013
Criminalidad	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Tasa de homicidios se encontraba entre 20-25%: 11 casos por cada 100.000 habitantes. ♦ Se presentaron 40 casos de femicidios. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Entrada en acción de la Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social (Polsepaz). ♦ Aumento del cuerpo policial en 500 individuos. ♦ Mejoría en el trabajo conjunto entre los tribunales de flagrancia y el cuerpo policial, permitiendo la reducción en más de 25% de los casos de delitos menores y robos a propiedades y vehículos. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Construcción de nuevos espacios carcelarios. ♦ Modificación a los programas de reinserción del delincuente a la sociedad.
Crimen organizado	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Mejoras en los programas de inteligencia para la desarticulación del crimen organizado. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Desmantelamiento de 200 grupos organizados que se dedicaban al narcotráfico y a la explotación de personas, entre otras actividades ilícitas. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Promoción de un sistema institucional más abierto, accesible a funcionarios y a ciudadanos, en el que la digitalización de procesos permita un mejor sistema de acceso y rendición de cuentas.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Casa Presidencial de la República de Costa Rica.

Respecto a este periodo 2011-2012, el principal hecho fue la entrada en vigor de la Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social, analizada más adelante, que permite la capitalización de fondos públicos a favor de la creación de nuevos espacios carcelarios, delegaciones policiales y programas educativos en escuelas, colegios y centros penitenciarios.

2. CONDICIONES DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN COSTA RICA

Este apartado revisa el comportamiento de la criminalidad objetiva y la evolución del sentimiento de inseguridad en Costa Rica. Analiza también los resultados de encuestas de victimización que identifican el porcentaje de hogares víctimas de la delincuencia o la criminalidad. En general concluye que existen evidencias que permiten hablar de una mejoría general en las condiciones de seguridad ciudadana y violencia en el país.

La seguridad ciudadana es un fenómeno complejo cuyo comportamiento obedece a múltiples causas de las cuales apenas se conocen algunas. Para efectos analíticos debe siempre estudiarse en sus tres dimensiones: 1) la criminalidad objetiva; 2) el sentimiento de inseguridad; y 3) la victimización.

La primera se refiere a la cantidad de hechos delictivos que ocurren en un espacio y tiempo determinado. Por lo general se analiza con base en indicadores de denuncia delictiva, que en Costa Rica se registran especialmente ante el poder judicial. Internacionalmente, y para efectos de comparación, se utiliza la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes. Es importante analizar también las denuncias presentadas en casos de robos, asaltos, lesiones y casos relacionados con la violencia de género.

El problema tiene efectos notables sobre la calidad de vida, un fenómeno subjetivo también. Por eso debe analizarse el miedo de la población, lo que generalmente se hace estudiando los re-

sultados de encuestas de opinión pública y, sobre todo, la determinación que hacen las personas de los principales problemas del país.

Como mencionamos, la criminalidad objetiva se analiza con base en las denuncias presentadas. Esta metodología tiene la limitación de no registrar muchos casos de los que pueden presentarse, y que por diversas razones no son denunciados. Para enfrentar esta limitación se utilizan los llamados “estudios de victimización”, que también son encuestas de opinión pública que identifican la cantidad de hechos delictivos cometidos contra los hogares o las personas durante el último año.

2.1 CRIMINALIDAD OBJETIVA: TASAS DE HOMICIDIOS Y OTROS DELITOS POR 100.000 HABITANTES

Este es el indicador utilizado internacionalmente para comparar las tendencias en cuanto a criminalidad y violencia entre los países. En Costa Rica sigue un ritmo creciente desde los años ochenta, hasta alcanzar la cifra más alta de su historia en 2009, año a partir del cual la tendencia es a la estabilidad y la disminución (véase la tabla 3)¹.

TABLA 3. COSTA RICA: TASA DE HOMICIDIOS POR CIENTO MIL HABITANTES, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000-2012

Año	Tasa
1980	4,4
1985	4,1
1990	4,6
1995	5,3
2000	6,1
2001	6,3
2002	6,2
2003	7,1
2004	6,4
2005	7,1
2006	7,9
2007	8,3
2008	11,1
2009	11,8
2010	11,5
2011	10,3
2012	8,8

Fuente: Ministerio de Justicia y Paz. Observatorio de la Violencia. Varios años.

Es interesante conocer en detalle algunas características de este delito:

- ♦ En cuanto a la ubicación geográfica, 63% de los homicidios se cometen en los cantones de San José y Limón.
- ♦ Por edad de las víctimas, 80% eran personas jóvenes, menores de 35 años de edad. Solo 9,4% fue cometido por menores de edad.
- ♦ En relación con las razones, 40% se cometían por razones de convivencia y 39% por razones delictivas.
- ♦ En cuanto al método empleado, la gran mayoría (68%) fue con armas de fuego.

Este fenómeno se explica por razones de criminalidad organizada y delincuencia común, y también por problemas en cuanto a las formas de resolver conflictos, en casos típicos de riñas, problemas de violencia intrafamiliar o incidentes entre vecinos. Lo que sí parece claro es el crecimiento de la cantidad de homicidios cometidos por asuntos asociados a la criminalidad organizada, especialmente el narcotráfico, así como la de los que son cometidos con armas de fuego. El tráfico de drogas y la proliferación de armas se convierten así en los dos factores de riesgo fundamentales alrededor del homicidio.

2.1.1 TASA DE ROBOS Y ROBO DE VEHÍCULOS

Aun cuando tienden a disminuir en los últimos años, los delitos de robo y hurto, que consisten en el despojo a las personas de sus bienes materiales (teléfonos celulares, vehículos, etc.), son los que más afectan la percepción de inseguridad de las personas (véase la tabla 4).

Como se ve en la tabla, entre 2010 y 2011 la tasa de robo disminuyó 6,6 puntos, sin haberse determinado estadísticamente aún las razones de esta disminución, que podría explicarse por el aumento de la presencia policial en la calle, de forma tal que se disuade a los infractores de robar a los transeúntes. Esta disminución representa un logro muy importante en la mejora de la calidad de vida las personas, al ser uno de los delitos que más preocupan a la ciudadanía.

2.2 SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD: PRINCIPAL PROBLEMA DEL PAÍS SEGÚN LA OPINIÓN PÚBLICA

En Costa Rica también se mide la opinión de los ciudadanos con respecto al problema mediante encuestas de opinión pública. La empresa Unimer, empresa independiente y de reconocida calidad, lleva varios años consultando con respecto al principal problema del país. Según la misma, a mediados de 2011 la inseguridad era de 49%, disminuyendo luego hasta llegar a 18% en el primer semestre de 2013. Resultados que se corresponden con el descenso en los registros administrativos, brindados, como se explicó, por las denuncias de las personas sobre los delitos de los cuales son víctimas. Es decir que no solo encontramos el descenso de la criminalidad objetiva, sino también la mejoría en el sentimiento de seguridad de los costarricenses.

2.3 VICTIMIZACIÓN: PORCENTAJE DE HOGARES VÍCTIMAS DEL DELITO EN EL ÚLTIMO AÑO

Las encuestas de victimización se hacen con el objeto de conocer el porcentaje de hogares/per-

TABLA 4. TASA DE DELITOS POR 100.000 HABITANTES, 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasa de robo	946,5	904,2	970,2	1.010,0	946,3	939,8
Tasa de robos a vehículos	129,4	102,8	145,8	152,4	109,1	118,0

Fuente: Organismo de Investigación Judicial (OIJ).

sonas que dicen haber sido víctimas de la delincuencia en el último año, y con ellas se pretende mejorar la comprensión del fenómeno reduciendo la llamada “cifra negra”, la cantidad de delitos que no se denuncian ante las instancias judiciales.

En Costa Rica estas encuestas no se realizan sistemática o periódicamente, y solo en algunos años el Instituto Nacional de Estadística y Censos incluye en la Encuesta nacional de hogares el Módulo de seguridad ciudadana.

De acuerdo con esos estudios, el porcentaje de hogares que dicen haber sido víctima de la delincuencia el último año estuvo creciendo hasta 2008, cuando alcanzó 28% de los hogares entrevistados. Y disminuyó hasta 20,2% en la encuesta de 2010, lo que significa un cambio en la tendencia y una clara disminución en la cantidad de hogares victimizados en el país. Debe reconocerse que comparado con la media de los años ochenta o noventa ese porcentaje de 20,2 todavía es alto.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS EN FAVOR DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA PAZ SOCIAL

Hasta ahora no se han hecho los análisis estadísticos que expliquen las razones de las mejoras en las áreas indicadas. Y es claro que a partir de 2010 el país cuenta con un cuerpo estructurado de políticas públicas diseñadas con ese objetivo, en el cual se reconoce que el problema de la seguridad ciudadana y la violencia son multicausales. Es justo reconocer entonces que parte de la reducción del delito en Costa Rica se debe al éxito de estas políticas y programas de estado.

El capítulo de Seguridad ciudadana del *Plan nacional de desarrollo*, la Política de estado en materia de seguridad ciudadana y paz social, y el Plan nacional de prevención de la violencia y promoción de la paz social, son los instrumentos de política que dan los lineamientos de intervención a las instituciones. Estas políticas públicas exitosas se caracterizan por mantener

un enfoque integral del fenómeno de la seguridad, enfoque integral que parte de reconocer lo complejo del problema y formula lineamientos en el campo del control y represión del delito, de la prevención de la violencia y de la rehabilitación y reinserción social. Reconoce también que se debe avanzar en cada una de estas áreas, y que logros en una de ellas deben acompañarse necesariamente de logros en otras, porque de lo contrario no se estaría reconociendo la complejidad y el funcionamiento sistémico de la problemática.

Se habla entonces de políticas de control eficientes y efectivas, de amplios programas de prevención social y situacional de la violencia y de intensos programas de rehabilitación y reinserción a la sociedad de las personas privadas de libertad.

3.1 EL *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2011-2014*

El principal instrumento de esta política pública es el *Plan nacional de desarrollo 2011-2014*. “*María Teresa Obregón*”. Producto del análisis de la realidad y del contexto nacional, el gobierno de la presidenta Laura Chinchilla presentó la agenda de trabajo para su administración, que contiene cuatro áreas estratégicas de gestión, entre ellas el eje de seguridad ciudadana y paz social.

Este capítulo presenta los principales desafíos que la administración Chinchilla Miranda debía enfrentar en esta materia: 1) aumento de la criminalidad; 2) respuesta institucional; 3) crimen organizado y actividades conexas; 4) política de estado; y 5) financiamiento permanente.

Para enfrentar estos retos se plantean como objetivos estratégicos el fortalecimiento de la policía y el sistema penitenciario; el reforzamiento de la lucha contra el crimen organizado; y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y de la convivencia. Cada uno de ellos con acciones concretas que se describen a continuación.

3.1.1 FORTALECIMIENTO DE LA POLICÍA Y DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Se busca la profesionalización de los cuerpos policiales mediante el mejoramiento de la capacitación de los miembros de la Fuerza Pública, para lo cual se previó la construcción de una Escuela Nacional de Policía.

Pero además de aumentar en calidad, también se contempla incrementar la presencia y el equipamiento policial.

La eficiencia de la estrategia policial y judicial aumentan la cantidad de privados de libertad que ingresan al sistema penitenciario, por lo que la propuesta en este rubro se enfocó en aumentar la capacidad carcelaria en tres mil espacios y el fortalecimiento de los programas de reinserción social. La realidad ha llevado al aumento considerable de las personas privadas de libertad, habiendo llegado el porcentaje de hacinamiento a casi 37%, situación que pone en cuestión la dignidad y los derechos de los reclusos y plantea este problema como el principal reto para el gobierno².

3.1.2 REFORZAMIENTO DE LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

El aumento de las actividades de la criminalidad organizada en Costa Rica obligó a plantear estrategias que logran contener dichas actividades, por lo que para alcanzar los objetivos se empezó a usar tecnología avanzada y sistemas de detección temprana, y se establecieron instancias de coordinación al más alto nivel, además de otras actividades.

Para identificar cargamentos de droga se planteó establecer escaneos electrónicos en los puertos y fortalecer la cooperación con Estados Unidos, con el fin de llevar a cabo la operación de patrullaje conjunto.

En materia de atención temprana de consumo de drogas, se privilegió la prevención y la atención a los consumidores infanto-juveniles,

utilizando el enfoque de competencias y habilidades para la vida.

Cuando se habla de crimen organizado debe hablarse necesariamente del asunto migratorio. En este sentido se plantea el desarrollo de fronteras integradas con mecanismos de identificación biométrica y habilitación de puestos migratorios en zonas vulnerables.

3.1.3 INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA Y CONVIVENCIA PACÍFICA

En el *Plan* se privilegia en el enfoque integral de atención a la inseguridad, apostando entonces al fortalecimiento de las instituciones nacionales y, sobre todo, locales.

Para recuperar la confianza de la ciudadanía es necesario controlar los delitos en distritos que fueron priorizados según diferentes criterios, y para ello se propuso adelantar acciones policiales contra pandillas, puntos de venta de droga, negocios que expenden bebidas alcohólicas a menores de edad o receptan bienes robados, además de controlar la posesión ilegal de armas de fuego.

En este eje se esboza también una estrategia de trabajo comunitario que contempla la ejecución de veinte proyectos de seguridad ciudadana de naturaleza preventiva, como la recuperación de espacios públicos, la promoción de actividades recreativas, deportivas y culturales, así como dentro de los centros educativos mediante la Red nacional de jóvenes por la prevención de la violencia.

Se propuso también fortalecer las capacidades de diálogo y resolución alterna de conflictos, planteándose la capacitación de mil personas y la apertura e instalación de siete casas de justicia.

En cuanto al financiamiento, es importante destacar que se planteó la necesidad de contar con la financiación permanente de los procesos que se pongan en marcha con cada uno de estos ejes, para que sean sostenibles.

Para ello se buscó la aprobación de la ley de impuesto a las personas jurídicas y la del empréstito Programa prevención de la violencia y reinserción social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El crecimiento en el presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública se concentró en la creación de plazas policiales, promesa de campaña de los dos últimos gobiernos, complementada con la dotación del equipo necesario para el desempeño de labores: armas, chalecos, etc.

Todo este conjunto de acciones conforman la estrategia de abordaje integral planteada por el gobierno de la presidenta Chinchilla, plasmada en la Política de estado descrita en el siguiente apartado.

3.2 LA POLÍTICA DE ESTADO EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y PAZ SOCIAL

Derivado de los lineamientos generales del *Plan nacional de desarrollo*, la Polsepaz establece en detalle las áreas de trabajo que debe seguir el país para alcanzar mayores niveles de seguridad.

En el marco de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia, el gobierno, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), emprendió la Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social (Polsepaz), cuya elaboración tiene la virtud de ser el resultado de una amplia consulta nacional que involucró a los tres poderes de la república, partidos políticos, sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales, expertos, asociaciones de víctimas de la delincuencia y hasta grupos de jóvenes organizados en diferentes formas, buscando apoyar coordinada e integralmente los esfuerzos que se venían haciendo, así como las nuevas acciones tendientes a incidir sobre el fenómeno delictivo, las manifestaciones de violencia y percepción de inseguridad de la ciudadanía.

Como política de estado a diez años, tiene la misión funcional de orientar la acción institucio-

nal para desencadenar procesos de consecución y afianzamiento de la paz y de una adecuada convivencia, mediante el fortalecimiento de la participación comunitaria que contribuya al desarrollo humano.

La Política incluye metas estratégicas articuladas, a corto, mediano y largo plazo, en los planos institucional, nacional y local, que involucran a todos los actores necesarios para la consecución de los objetivos finales y que se pueden resumir así:

- ♦ Superación de las condiciones sociales de vulnerabilidad frente al delito y la violencia.
- ♦ Rescate y creación de espacios y condiciones para fortalecer una cultura de paz social y mayor desarrollo humano.
- ♦ Utilización y fortalecimiento de las capacidades del estado para garantizar una mayor seguridad ciudadana.
- ♦ Eliminación de las formas más próximas de violencia y victimización, considerando las especificidades de distintos segmentos de la población.
- ♦ Atención integral a las víctimas de la violencia y el delito.
- ♦ Intervención eficaz para desarticular las distintas formas de delincuencia organizada en el territorio nacional.

En el contexto cantonal, durante la consulta para la elaboración de la Polsepaz se hizo referencia a cinco aspectos generales relacionados con la forma en que la población percibe o se ve afectada por la inseguridad, así como de propuestas para hacerle frente a la situación:

1. Los principales aspectos por considerar en relación con la seguridad ciudadana se relacionan con mayor presencia institucional, con acciones preventivas y aquellas ligadas con la vigilancia comunitaria.
2. La inseguridad afecta la vida cotidiana debido al miedo de ser víctima, lo que implica una restricción a la libertad de tránsito. Asi-

mismo, hay una afectación en otros espacios como el hogar y el escolar, donde ciertas manifestaciones de violencia también tienen presencia.

3. Se mencionó de nuevo el fortalecimiento institucional como una estrategia para mejorar o solucionar las problemáticas en seguridad. Otros aspectos mencionados fueron la promoción de la convivencia comunitaria y oportunidades en educación.
4. Los avances en materia de seguridad ciudadana, por su parte, se han dirigido hacia el fortalecimiento de la policía, y de la institución en general, y en el fomento de la convivencia. Pocas son las acciones preventivas indicadas por los participantes.
5. Las principales ausencias o deficiencias encontradas fueron la poca formación y capacitación de la población, la débil presencia institucional y la falta de fortalecimiento comunal y de la policía.

Estas líneas generales fueron acogidas por las instituciones del sector seguridad y paz social e incluidas en los planes que guían el quehacer de cada una.

En la tabla 5 se presenta una serie de consideraciones críticas dignas de discutir alrededor de esta política de estado.

3.3 LA ESTRATEGIA DE LA FUERZA PÚBLICA

El Ministerio de Seguridad Pública tiene una estrategia que se puede desagregar en seis aspectos fundamentales, cuyos resultados han sido corroborados (Mario Zamora Cordero, 2013).

1. *Uso del método científico para el control criminal:* la implementación por parte de la Fuerza Pública de estrategias criminológicas para hacer un trabajo profesional, con base en el análisis diario del comportamiento criminal, es causa de una reducción considerable de los eventos delictivos. Mapas de calor, predictores criminales y la administración correcta del recurso policial posibilitan el aumento en casi 300% de las detenciones en flagrancia y la disminución significativa de los homicidios y otros delitos predatorios.
2. *Mayor y mejor movilidad:* como nunca antes, la Fuerza Pública, el Servicio Nacional de Guardacostas, el Servicio Nacional de

TABLA 5. OBSERVACIONES A LA POLSEPAZ

Aspectos "débiles"	Observaciones	Aspectos a mejorar
<ul style="list-style-type: none"> ◆ No hay delimitación del problema: tras la lectura del documento se identificaron al menos seis problemas ligados a "inseguridad ciudadana"; empero, no se parte de una definición adecuada de este concepto y mucho menos los términos se ligan de manera asertiva; promoviendo un plan de acción para poner en práctica las propuestas a ejecutar. ◆ La lista de actores es "abierta", es decir en una etapa de ejecución está anuente a integrar nuevas posiciones e intereses. Esta situación es dañina para una política pública, por cuanto la agenda siempre presentará cambios y el problema no se atenderá eficientemente. ◆ Dentro de los objetivos está mejorar el sentido de "seguridad", pero no se dice cómo. Cabe recordar que los sentimientos psicosociales de los individuos no están sujetos a una norma o regla duradera en el tiempo. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ El hablar de una educación para la democracia supone la construcción de una experiencia formativa, para desarrollar valores, actitudes y habilidades socio-emocionales y éticas que sustentan una convivencia social donde todos participan, comparten y se desarrollan plenamente (Unesco, 2008). ◆ Valores de Polsepaz: la protección de la sociedad mediante el control y la prevención de la criminalidad, el respeto de los derechos y libertades de las personas. ◆ Principios de Polsepaz: integridad, rigor, sensibilidad, concertación, continuidad y transparencia. ◆ La responsabilidad de la política recae en el Consejo Presidencial de Seguridad y Paz. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ La integralidad de la política. ◆ Las nuevas definiciones sobre "criminalidad", el castigo que se le impone y la reforma a la ley de psicotrópicos. ◆ Promover, mediante talleres, una cultura de respeto a las instituciones estatales y a la resolución alternativa de conflictos. ◆ Desmitificar el valor de la Fuerza Pública como actor fundamental en un estado de derecho y darle un sentido más de facilitador de resolución de conflictos. ◆ Promover el respeto a las garantías sociales y abolir la cultura del "miedo" como forma de enfrentar al crimen organizado. ◆ Apoyar y fortalecer, renovándolo cada dos años, el Plan de convivencia escolar y colegial.

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de la Polsepaz.

Vigilancia Aérea y la Policía de Control de Drogas aumentaron sus capacidades de movilidad, contando con la mayor flotilla vehicular, naval y aérea jamás conocida en el país. Situación que se refleja en el alto nivel de ejecución presupuestal logrado por el Ministerio de Seguridad Pública y se convierte en un factor fundamental para la atención oportuna de las emergencias.

3. *Tecnología*: parte importante del proceso de mejoramiento es atribuible al uso de herramientas tecnológicas que, sin duda, ubican al Ministerio de Seguridad Pública a la cabeza de Latinoamérica en cuanto a mejoras en la calidad de la seguridad ciudadana. Por primera vez se cuenta con una página electrónica donde la ciudadanía puede reportar, desde su teléfono, los incidentes, y conocer la ubicación de delegaciones o el rostro de los requeridos por la justicia. Las denuncias en línea (800SEBUSCA, 800VECINOS, 800UNETEYA y la línea 1176) son herramientas fundamentales, aunadas a las mejoras tecnológicas en los procesos administrativos y gerenciales promovidas mediante el gobierno digital.
4. *Profesionalización y mejores condiciones para el personal policial*: con la nueva adecuación del currículo, el inicio de la construcción de la Escuela Nacional de Policía, en Pococí, y la formación en derechos humanos, violencia intrafamiliar, mediación de conflictos, trata de personas y explotación sexual comercial, se está produciendo un cambio radical en la prestación del servicio. Los esfuerzos por mejorar las condiciones salariales de los miembros de la policía y el auxilio a sus familiares implican mejoras contundentes en la prestación del servicio, sin obviar casos excepcionales de corrupción en los que se ha actuado con total firmeza. Asimismo, se mejoraron los filtros de ingreso a las fuerzas policiales, lo que permitirá una generación policial de excelencia y, por supuesto, un retiro digno.
5. *Planes preventivos*: aspecto trascendental y ruptura de paradigmas es la idea de la pre-

vencción antes que la represión. El Ministerio de Seguridad Pública y el de Justicia y Paz lograron capacitar a más de 562.089 personas en sus programas de Seguridad comunitaria, Seguridad comercial, Pinta seguro, Violencia intrafamiliar, Trata de personas y Dare (Programa de prevención de educación para la resistencia al uso y abuso de las drogas y la violencia).

6. *Estrategia contra el narcotráfico y el crimen organizado*: con el uso de la inteligencia antes que de la violencia, el país se ha convertido en el mayor incautador de drogas en la región: 35.528 kilos de cocaína, 4'583.497 plantas de marihuana erradicadas, 405 organizaciones criminales desarticuladas, 294 vehículos decomisados, \$11'457.858 y un poco más de ¢319'000.000 incautados, responden a una estrategia dirigida a controlar el tráfico internacional, el local, la violencia, la corrupción, la legitimación de capitales y, lo más importante, el consumo.

3.4 EL PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y PROMOCIÓN DE LA PAZ SOCIAL

Como parte de las acciones previas que se han venido desarrollando en el país en torno a este asunto, destacan la creación de un nuevo Vice-ministerio, en el Ministerio de Justicia y Paz (ley 8771. *La Gaceta* 197, 9 de octubre de 2009), encargado de las instancias que desarrollan labores en prevención de la violencia y promoción de la paz social, además de la modificación del nombre del Ministerio y la creación del Sistema nacional de promoción de la paz.

En 2007 se presentó el primer Plan nacional de prevención de la violencia y promoción de la paz social 2007-2010, que pretendía articular las políticas en la materia tanto del Ministerio de Justicia y Paz, como de las diferentes instituciones y organizaciones que participaran en este esfuerzo. El Plan desarrolló actividades especialmente alrededor de la activación de las comunidades para la prevención, de los procesos de

emprendimiento dirigidos a jóvenes en situación de riesgo social y de sensibilización sobre el problema con la tenencia de armas, entre otras.

El proceso de actualización que llevó a la presentación de este nuevo Plan empezó con la revisión de las políticas y los resultados, seguido de la descripción de las actividades ejecutadas por otras instituciones en materia de prevención de la violencia. Con base en esa información y los lineamientos del Plan nacional de desarrollo y la Polsepaz, se redactó una propuesta inicial que se validó en talleres de consulta especializados con instituciones de gobierno, agencias de cooperación, sociedad civil y grupos de jóvenes.

El resultado es el Plan nacional de prevención de la violencia y promoción de la paz social, instrumento que hace operativas las metas relacionadas con la prevención de la violencia y la intervención sobre las manifestaciones de delincuencia en el país, mediante el desarrollo de iniciativas y programas que contribuyan a desincentivar la comisión de delitos y a neutralizar las causas y los factores de riesgo asociados.

El Plan tiene siete componentes con sus líneas de acción respectivas, tendientes todas a promover y consolidar una cultura de paz y convivencia ciudadana desde diferentes escenarios y perspectivas. Los componentes son:

- ♦ Protección especial a la niñez, la adolescencia, la juventud y la familia.
- ♦ Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y las comunidades en prevención de la violencia y promoción de la paz social.
- ♦ Comunicación para la paz.
- ♦ Abordaje de la problemática armas de fuego.
- ♦ Resolución pacífica de conflictos.
- ♦ Observatorio de la violencia.
- ♦ Sociedad civil como aliada en la prevención de la violencia.

4. RETOS Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA DEFENSA

En cuanto a las condiciones generales de la política exterior y la geopolítica del país, los últimos años han traído retos y desafíos que deben analizarse en el contexto de su tradición democrática, institucional y pacifista. Esto en un contexto caracterizado por la abolición del ejército como institución permanente desde 1949, la tendencia a solucionar los conflictos internos y externos por las vías de la institucionalidad y el derecho internacional, y el liderazgo regional que siempre ha tenido el país, afianzado en su tradición democrática y respetuosa de los derechos humanos.

En ese marco se deben entender los pasos seguidos por Costa Rica, en particular en procura de solucionar el conflicto limítrofe con Nicaragua, de enfrentar el problema del narcotráfico y, también, en procura de fortalecer el liderazgo político al menos en la región centroamericana.

4.1 DISPUTA POR CALERO Y LÍMITES FRONTERIZOS CON LA REPÚBLICA DE NICARAGUA

Los problemas limítrofes con Nicaragua son históricos y responden no solo a algunos desacuerdos, especialmente sobre la navegación sobre el río San Juan, sino también a la dinámica propia de los procesos políticos de cada país.

En los últimos años, Nicaragua inició trabajos de dragado en ese río, lo que desde el comienzo generó algunas controversias y roces diplomáticos. El caso se acentuó especialmente cuando los encargados del dragado nicaragüense llegaron a la zona conocida como la isla Calero y sostuvieron que según los acuerdos limítrofes entre los países la zona pertenecía a Nicaragua, tomando posiciones militares en la misma. Esta pretensión no fue aceptada por el gobierno de Costa Rica³, que luego de algunas medidas para asegurar la zona acudió primero a los mecanismos regionales de solución de controversias de la Organización de los Estados Americanos y llegó incluso

a plantear una demanda formal contra el vecino país en la Corte Internacional de La Haya.

La Corte estableció algunas medidas cautelares e inició el análisis de la demanda. Posteriormente ha habido algunos agravantes provocados por la intención costarricense de construir en su territorio una carretera paralela a la frontera, algunas denuncias de corrupción y daño ambiental asociadas a esas obras y, especialmente, por declaraciones del presidente de Nicaragua poniendo en duda el territorio entero de la provincia de Guanacaste y la decisión de su pueblo de ser costarricense.

Más allá de las declaraciones políticas y diplomáticas propias de las dinámicas políticas internas nacionales, lo más importante es que el conflicto terminará siendo resuelto por las vías institucionales y del derecho internacional, como siempre ha intentado Costa Rica resolver sus retos de seguridad exterior.

4.2 NUEVOS ENFOQUES FRENTE AL NARCOTRÁFICO

El problema del tráfico internacional de drogas es una amenaza a la seguridad interna y externa de Costa Rica y de todos los países centroamericanos. El avance de los carteles de la droga y las políticas de enfrentamiento hasta militar por parte de algunos países han generado el incremento de la violencia y el debilitamiento de las instituciones democráticas. La respuesta dada hasta el momento no ha tenido efectos importantes sobre el poder del narcotráfico, y sí ha incrementado las muertes, la corrupción y la diversificación del negocio. Esto lo reconoce incluso el gobierno de Estados Unidos, que recientemente empezó a modificar su estrategia y sus políticas contra el narcotráfico⁴. América Latina también inició este camino, y acuerdos importantes en ese sentido se han tomado incluso en la Asamblea general de la Organización de los Estados Americanos.

Costa Rica no ha sido la excepción. Siempre ha postulado una política más centrada en el enfoque de salud pública, que busque no solo re-

primir la violencia de los narcotraficantes, sino también generar posibilidades de atención y tratamiento a las personas adictas a determinadas drogas. El gobierno ha manifestado incluso su anuencia a iniciar procesos de diálogo en el país y en la región en busca de nuevas opciones, incluyendo la legalización de algunas de las partes del negocio de la droga⁵.

4.3 LAS POSIBILIDADES DEL LIDERAZGO POLÍTICO COSTARRICENSE EN LA REGIÓN

Costa Rica puede tener un papel de liderazgo político que se afianza en el hecho de ser una democracia desarmada en la región. El papel desarrollado, por ejemplo, en el proceso para alcanzar el Plan de paz (en los ochenta) e incluso la obtención del premio Nobel de la paz por parte de un costarricense, Óscar Arias, dos veces presidente de la república, significaron un reconocimiento al liderazgo político estratégico en la región. Durante la administración Chinchilla una serie de acontecimientos internacionales sirven para reforzar esta tesis:

- ♦ La aprobación del Tratado para el control de armas en la Asamblea general de las Naciones Unidas, un acuerdo internacional que tiende a regular el tráfico de armas convencionales e, incluso, de armas pequeñas y livianas, así como a evitar que estas lleguen a manos del terrorismo o de grupos que las utilicen para violaciones a los derechos humanos fundamentales. El Tratado fue propuesto inicialmente por el gobierno de Costa Rica y otros países amigos, y en su aprobación final cumplió un papel clave en las Naciones Unidas⁶.
- ♦ Las visitas de los presidentes de México, China y Estados Unidos al país. Con la presencia del presidente Barack Obama (2009-2013; 2013-), en el marco de la presidencia *pro tempore* de Costa Rica del proceso de integración centroamericana, y el acompañamiento de todos los presidentes centroamericanos a estas visitas otorgó también a la presidente Chinchilla el manejo de la agenda, para poner en la misma

asuntos que competen a la región y ubicar a Costa Rica como referente en procesos de negociación y toma de decisiones⁷.

5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS A FUTURO

Entre 2010 y 2011 Costa Rica logró demostrar que es posible revertir la tendencia creciente de la criminalidad en la región. Los indicadores criminales demuestran la reducción de delitos como los homicidios y robos. Además, los estudios de opinión pública sugieren que los costarricenses ya no consideran este problema como el más importante. Las políticas públicas han intentado presentar un enfoque integral que atiende los diferentes componentes del fenómeno de la seguridad ciudadana, especialmente las políticas de prevención, control y rehabilitación de las personas privadas de libertad.

La relación entre estos buenos resultados y las políticas integrales desarrolladas debe estudiarse más y con rigor. Sin embargo, es digno reconocer que la mejora en las condiciones de seguridad ciudadana que hoy se vive en Costa Rica es, al menos en parte, responsabilidad de un enfoque acertado por parte de las autoridades.

En relación con la defensa y la seguridad externa, el país ha enfrentado retos importantes, derivados especialmente de los conflictos limítrofes históricos con Nicaragua y las amenazas de la geopolítica del narcotráfico. Las políticas y decisiones costarricenses han estado siempre fundamentadas en una estrategia basada en su condición de democracia desarmada y en la confianza en las instituciones y el derecho internacional como forma de resolver los conflictos.

Los principales dilemas se relacionan con la evolución de las condiciones de seguridad ciudadana interna. La situación puede seguir mejorando, con lo que se comprobaría el éxito de las políticas progresistas e integrales. Si, por el contrario, hay un retroceso en los indicadores, será necesario revisarlas y, posiblemente, enfatizar más en las causas y en el control de los factores

de riesgo. El principal reto es, sin duda, la atención de la dignidad de las personas privadas de libertad, para lo cual deberán seguirse estrategias y destinarse recursos que permitan atender y resolver el grave problema de la sobrepoblación penitenciaria.

En el campo de la seguridad exterior y la política de defensa, el país continúa a la espera de la resolución de la Corte Internacional de la Haya con respecto a la disputa con Nicaragua alrededor del diferendo por la isla Calero. De cualquier forma, la tradición respetuosa de la paz y del derecho internacional del país no está en cuestión, y esa seguirá siendo la principal característica de la política exterior de Costa Rica.

BIBLIOGRAFÍA

- Chinchilla, Laura. 2012. *Discurso Presidencial, 1 de mayo del 2012*. Consultado <http://www.miprensacr.com/discurso-de-la-presidenta-de-la-republica-sra-laura-chinchilla-miranda-informe-de-labores-de-gobierno-alocucion-a-la-asamblea-legislativa-primero-de-mayo-2013>.
- . 2011. *Discurso Presidencial, 1 de mayo del 2011*. www.rree.go.cr/file-dd.php?id_file=61.
- . (editora). 1997. *Documentos de un proceso de reforma policial en Centroamérica*. Taller regional sobre seguridad ciudadana y capacitación policial. Ministerio de Seguridad Pública. San José.
- Chinchilla, Laura y José Rico. 2001. *Seguridad ciudadana en Centroamérica. Informe final de evaluación*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José.
- Departamento de Planificación-Poder Judicial de la República de Costa Rica. "Informe estadístico de seguridad ciudadana, 2011-2012". http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/Informes_Relevantes/970-PLA-2012.doc
- Domenighini, Mariana. 2010. "Los factores objetivos y subjetivos de la problemática de la inseguridad". Revista digital *Mundo Urbano*. 35. Universidad Nacional de Quilmes.
- Lindblom, Charles. 1996. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Ministerio para las Administraciones Públicas de España.

Maldonado, Víctor. 2006. *Inseguridad pública. Agenda para un debate democrático*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Caracas.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2012. *Decimoctavo informe estado de la nación*. San José.

República de Costa Rica. Ministerio de Hacienda. 2012. *Informe de evaluación anual del Ministerio de Seguridad Pública*. https://www.hacienda.go.cr/NR/rdonlyres/FAA85E38-4C59-44BA-8BFF-B2FA36155F9A/32608/InfoEval2012_205Ministerio deSeguridadPublica.pdf

Ritcher, Guillermo. 2010. En Vianeth Luengas. *Estudio sobre la normatividad y jurisprudencia del lavado de activos en Colombia*. Universidad Autónoma de Colombia. Bogotá.

Shaw, Donald. 1979. Citado en Mariana Domenighini. “Los factores objetivos y subjetivos de la problemática de la inseguridad”. Revista digital *Mundo Urbano*. 35. Universidad Nacional de Quilmes. http://www.elpais.cr/frontend/noticia_detalle/1/82978

PÁGINAS WEB

<http://www.weforum.org/reports>

Para más información sobre las Casas de Justicia en Costa Rica http://culturadepaz.mjp.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=103%3Acasas-de-justicia-en-costarica&catid=35%3Adinarac&lang=es

NOTAS

1 Así reconocido por investigaciones independientes como el Programa Estado de la Nación, que en su decimoctavo *Informe* (2012, p. 110) reconoce la disminución de la tasa de homicidios por segundo año consecutivo. Véase, Programa

Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2012.

2 Situación que fue presentada en el *Informe de la Defensoría de los Habitantes sobre el mecanismo de prevención de la tortura del año 2012* y reconocida por el ex ministro de Justicia y Paz, Fernando Ferraro, en una entrevista realizada por el periódico *La Nación* el 14 de mayo de 2013. “Ministerio de Justicia usará aulas y comedores de cárceles como dormitorios para bajar hacinamiento”.

3 La posición de Costa Rica está bien reflejada en el siguiente artículo de la presidenta Chinchilla: http://www.nacion.com/foros/hechos-obligan-actuar-firmeza_0_1362663730.html

4 Para ampliar sobre la nueva estrategia de drogas en el sitio web de la Oficina de Nacional de Políticas para el Control de Drogas del Gobierno de Estados Unidos. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/ondcp/2013-national-drug-control-strategy>

5 Así confirmado por el ministro Mario Zamora después de la reunión de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad), celebrada en Washington, bajo la presidencia de Costa Rica. Véase *La Nación*. 2013. “Ministro de Seguridad anuncia un combate contra las drogas más enfocado en tratar la adicción”. 26 de mayo 2013. Disponible en http://www.nacion.com/archivo/Ministro-Seguridad-combate-enfocado-adiccion_0_1343865803.html

6 Véase más en Álvaro Murillo. 2013. “Costa Rica insiste en ONU por aprobación de Tratado sobre Comercio de Armas”. *La Nación*. Disponible en http://www.nacion.com/archivo/Costa-ONU-Tratado-Comercio-Armas_0_1332466767.html

7 Para ampliar sobre la visita del presidente Obama en Costa Rica, véase: “Barack Obama en Costa Rica” <http://www.ameliarueda.com/especiales/OBAMA/>.

ECUADOR: DINÁMICAS DEL MODELO DE SEGURIDAD INTEGRAL

GRUPO DE TRABAJO DE SEGURIDAD REGIONAL FES-ILDIS

1. UN CONTEXTO CONTROVERSIAL:

INSTITUCIONES DE SEGURIDAD Y CRIMINALIDAD

Las bases institucionales establecidas en la Constitución de Montecristi de 2008 y en el *Plan nacional de desarrollo para el buen vivir* cambiaron doctrinal y funcionalmente las políticas y la gestión de la seguridad en Ecuador, y representan los lineamientos fundamentales de gobierno del presidente Rafael Correa (2007-2009; 2009-2013; 2013-) que se refieren a la seguridad integral en su plan nacional y agendas sectoriales¹.

La institucionalización de la visión actual de la seguridad integral es un proceso progresivo que incluye reformas en las bases legales de la seguridad y la defensa, cuyo marco general quedó establecido mediante la ley de seguridad pública y del estado de 2009, que instituye la naturaleza y la estructura orgánico-funcional de los sectores de defensa y seguridad interior.

A partir de la delimitación e interacción simultánea de los sectores de seguridad interior y defensa, las dinámicas institucionales y las acti-

vidades militares y policiales entraron en un proceso de redefiniciones, integrándose ahora como dos componentes de la política de seguridad y dos ámbitos interrelacionados del sistema de seguridad pública y del estado.

La puesta en marcha de este marco legal se da en un contexto de nuevas exigencias en materia de seguridad interior y defensa, derivadas del reacomodo de las relaciones de seguridad fronteriza con Colombia; de las demandas sociales de seguridad que emergen del incremento de la criminalidad en las urbes; y de las reestructuraciones institucionales imperativas posteriores al motín policial de 2010.

Con la promulgación de la ley de seguridad pública y del estado (2009) se configuró el marco legal para el establecimiento de un sistema que integra en un solo mecanismo la seguridad del estado en sus dimensiones interna y externa, denominado Sistema de seguridad pública y del estado. A partir de este marco, la agenda de seguridad se determina mediante líneas de acción interministerial, coordinadas por el Mi-

nisterio Coordinador de Seguridad, dentro del Plan nacional de seguridad integral. Este nuevo marco legal ha supuesto transformaciones institucionales en niveles ministeriales del gobierno, la justicia, la seguridad, la defensa, además de reestructuraciones orgánico-funcionales en los ámbitos militar y policial, que incluyen entre sus aspectos más significativos:

1. El fortalecimiento de los órganos de conducción política del sector seguridad y defensa, como instancias de responsabilidad política y administrativa; y la implementación de las diversas instancias de interrelación entre las Fuerzas Armadas y la Policía nacional. Este proceso tiene como epicentro los ministerios del Interior y de Defensa para la conducción política y administrativa en su ámbito de gestión, y el Ministerio Coordinador de Seguridad, instancia de coordinación interinstitucional entre los diversos actores vinculados al Plan de seguridad integral y sus agendas sectoriales.
2. La vinculación de los ministerios del Interior y de Defensa con el desarrollo de la institucionalidad multisectorial, dentro del Sistema de seguridad pública y del estado, en correspondencia con la matriz del Plan y las Agendas de seguridad integral, como órganos ejecutores diferenciados para el orden público, la defensa, además de los responsables de la gestión de riesgos.
3. La reorientación y la profesionalización de los cuerpos militares y policiales desde sus funciones específicas, estableciendo roles y misiones principales y subsidiarias en su relación con la seguridad integral del estado, en los términos definidos por la constitución y la ley.

En los últimos dos años, la actual Agenda de seguridad ciudadana, anunciada en diciembre de 2011, ha incorporado progresivamente en su ejecución a diversas instituciones, mediante una interacción que incluye la socialización de diagnósticos de criminalidad y acciones preventivas, con la participación de actores sociales y la ar-

ticulación del nivel ejecutivo ministerial con el sector justicia, buscando vincular los instrumentos institucionales para prevenir el delito y la restitución de los derechos ciudadanos vulnerados.

Desde la perspectiva de la seguridad integral, articulada al *Plan nacional de desarrollo para el buen vivir*, y de acuerdo con el marco legal del mandato constitucional, la ley de seguridad pública y del estado (2009) y su reglamento, y en lo pertinente, la ley orgánica de la defensa nacional (2007), hay ajustes institucionales para su implementación multisectorial. Esta política se ampara también en el decreto ejecutivo 433 del 21 de junio del 2007, que rige para las actuaciones de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad interna.

En sintonía con la situación de inseguridad en las urbes, donde se advierte un incremento de la violencia criminal de tipología variable², observadores académicos y medios de comunicación, sobre todo, relativizan los impactos de la gestión en materia de seguridad pública, evaluándolos más desde las tensiones e incertidumbres sociales cotidianas frente al accionar delictivo que desde un debate acerca de la construcción estratégica de políticas públicas sostenibles de educación, salud y empleo, articuladas en ámbitos sociales y económicos y culturales.

En la definición de crimen internacional por sus actores, medios y ámbitos de acción, intervienen factores políticos, institucionales y de conflictividad social, en relación con los que se reconsidera la determinación de los medios de combate y los roles institucionales, como en los casos del narcotráfico y el tráfico de armas, insertos en contextos más amplios que pueden llegar a comprometer acciones de fuerza de mayor magnitud. Lo que incluye operaciones con intervención de Fuerzas Armadas cuando las capacidades policiales son rebasadas, situación agravada por los efectos transfronterizos del conflicto armado colombiano y la irradiación de diversos tipos de violencia sobre territorio ecuatoriano.

La percepción y respuesta a estos fenómenos se ve afectada por la atención cotidiana, y sim-

plificadora, de los medios de comunicación respecto de una problemática compleja de alta sensibilidad social, distorsionando muchas veces su tratamiento sistemático como objeto de políticas de estado de largo alcance con participación ciudadana.

Por último, las inercias históricas de las distorsiones funcionales de la Policía y la debilidad estructural del sistema de justicia condicionan el desarrollo de programas sistemáticos y políticas a largo plazo.

2. POLÍTICA Y GESTIÓN DE SEGURIDAD

La política de seguridad se desarrolla de acuerdo con el concepto de seguridad integral, en un nuevo marco normativo proyectado institucionalmente a partir del Plan nacional de seguridad integral, que se plantea enfrentar, mediante una planificación con metas e indicadores proyectados, las “causas estructurales y factores de riesgo de la violencia y delincuencia” (*Plan nacional de seguridad integral*, p. 47), por medio del trabajo conjunto e integral de las instituciones involucradas.

Esta política de seguridad se formula a partir de los objetivos planteados en el *Plan nacional del buen vivir, 2013-2017*, que busca consolidar la transformación del sistema de justicia y fortalecer el sistema de seguridad pública y del estado, con apego a la normativa de respeto a los derechos humanos, con base en nueve políticas y lineamientos estratégicos y diez metas.

El modelo de gestión integral de seguridad ciudadana incluye entre sus estrategias las actividades preventivas para disminuir la violencia, el crimen organizado, la delincuencia común y la impunidad; las acciones especializadas para combatirlas; la mejora de procedimientos en la Policía judicial; los mecanismos de atención inmediata a víctimas, particularmente las unidades de vigilancia comunitaria destinadas al control y disminución de los índices de criminalidad y violencia.

Las estrategias consideran la desconcentración y descentralización de los servicios de seguridad y la policía, para lo cual se establece la coordinación con los niveles de gobierno municipal para la ejecución del plan operativo de seguridad ciudadana, que incluye actores públicos, sociales y privados.

En los desafíos confluyen el incremento de la criminalidad y violencia: crimen organizado, violencia civil y delincuencia común; a lo que se suman la desconfianza en las instituciones, la sensación de impunidad y la creciente percepción de inseguridad.

La denominada “política emergente contra la criminalidad”, establecida como una prioridad de gobierno en materia de seguridad ciudadana, se desarrolla en torno a cinco ejes: fuerza pública, coordinación con gobiernos locales, reformas legales, reforma al sistema de justicia y sistema de rehabilitación social.

El Plan establece como proyectos emblemáticos la creación de las unidades de Policía comunitaria, los centros de rehabilitación social, el ECU 911 (sistema integrado para dar respuesta a las emergencias de seguridad pública) y el Centro Nacional de Análisis de Seguridad Integral.

En los dos últimos años es significativa la inversión de recursos en planes de seguridad, fundamentalmente en torno al programa ECU 911, destinado a la atención emergente de situaciones de seguridad mediante un mecanismo integrado de auxilio inmediato, con soporte tecnológico y articulación de organismos públicos y privados dentro de un sistema de atención de emergencias.

En este contexto se generan procesos de reforma institucional en la Policía nacional que abarcan la actualización de la doctrina policial desde un enfoque centrado en derechos humanos y ciudadanía, privilegiando la acción preventiva en la acción interinstitucional dentro del modelo de seguridad integral, destinada a garantizar la seguridad de las personas y las propiedades y el orden público.

Los efectos institucionales de la nueva agenda de seguridad ciudadana se presentan en medio de una situación de crisis de la institución policial, derivada de la asonada de septiembre de 2010, seguida de la decisión del gobierno de enfrentar el deterioro de la seguridad pública mediante el trabajo interinstitucional para el combate contra el crimen organizado y la delincuencia, que incluye la intervención de contingentes de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la seguridad pública, mediante operativos antidelictivos en coordinación con la Policía.

3. REFORMAS LEGALES Y DINÁMICAS INSTITUCIONALES EN SEGURIDAD CIUDADANA

La política de institucionalización del modelo de seguridad ciudadana se plasma en el proyecto de ley del código orgánico de entidades de seguridad ciudadana, presentado por el presidente Rafael Correa a la Asamblea Nacional el 30 de septiembre de 2011, destinado a normar e institucionalizar los distintos componentes de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público, cuya aprobación avanza en la actualidad en el seno de la Asamblea Nacional.

El código contempla la concurrencia de tres instituciones: la Policía nacional, el Servicio Civil de Investigación de la Infracción y el Servicio de Protección Pública, creados los dos últimos a partir de este código, y se orienta fundamentalmente a la reestructuración de la Policía nacional, un proceso inconcluso desde hace varios años y emergente tras la crisis institucional generada por el motín de 2010. El proyecto establece la normativa para la conducción, actividades, organización, competencias, gestión de personal y el régimen administrativo y disciplinario policial.

Ese proyecto de ley establece asimismo la regulación de las tres entidades mencionadas que integrarán la seguridad ciudadana.

El código parte de la Constitución de 2008, que establece que la Policía tiene la responsabi-

lidad de la protección interna, la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público, a partir de su condición de institución de carácter civil, armada, técnica, especializada y jerárquica, que estará integrada por servidores o servidoras policiales. La nueva estructura policial deberá orientarse a la prevención de delitos, la investigación y la persecución efectiva, la cercanía con la comunidad, mientras que, internamente, se busca impulsar procedimientos eficientes de control de las fuerzas policiales para prevenir, investigar y castigar las infracciones disciplinarias.

El Servicio Civil de Investigación buscaría garantizar la seguridad ciudadana mediante una investigación científica de las infracciones en apoyo al sistema judicial para garantizar el acceso a la justicia y la no impunidad.

Por último, el de Protección Pública se ocupa de la protección de autoridades con personal civil, de las Fuerzas Armadas y de la Policía nacional.

El proyecto establece también que la máxima autoridad jerárquica de esas instituciones es el presidente de la república, mientras el Gabinete de Seguridad y el Ministerio del Interior serán las instancias con responsabilidad de decisión y conducción, mientras que la Policía nacional, el Servicio Civil de Investigación de la Infracción y el Servicio de Protección Pública se ubican en un nivel operativo. La Policía nacional actuará bajo la conducción jurídica y el mando político del Ministerio del Interior como ente rector de la seguridad ciudadana, protección interna, mantenimiento y control del orden público.

El proyecto de ley propone una nueva estructura institucional en la que dispone un nuevo modelo de la Policía nacional acorde a las necesidades de actuación en materia de prevención de delitos, investigación y persecución efectiva, mediante su profesionalización, estableciendo un escalafón general policial estructurado sobre la base de marcos jerárquicos funcionales diferenciados por especialidad.

La reforma policial en marcha da cuenta de las modificaciones correspondientes de la mo-

dernización y la resolución de los perfiles institucionales, en un proceso que busca también resolver las irregularidades que condujeron a la separación de cerca de trescientos efectivos de las filas policiales.

4. ACCIÓN DE FUERZAS ARMADAS EN SEGURIDAD PÚBLICA

Particularmente sensible en el desarrollo de la nueva agenda es la relación entre las misiones policiales y la participación de las Fuerzas Armadas en acciones de apoyo al combate antidelin-cuencial, por sus implicaciones orgánico-funcio-nales, doctrinarias, operacionales, de estructura institucional y de medios de empleo de la fuerza.

Esta relación debió ajustarse mediante regla-mentaciones a las definiciones constitucionales de 2008, que eliminaron el concepto de fuerza pública y asignaron a la Policía la misión fun-damental de la seguridad pública, con lo que emerge la problemática de la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad rela-cionados con el control del crimen organizado y delitos conexos, más allá de la diferenciación de las misiones fundamentales de los dos tipos de institución.

Para cumplir con estos roles subsidiarios de las Fuerzas Armadas en operaciones de la segu-ridad interna se ha ido ensamblando un nuevo modelo, al que concurren el decreto ejecutivo 433 del 21 de junio del 2007, la ley de seguridad pública y del estado, de 2009, y su reglamento, y la ley orgánica de la defensa nacional, del 10 de enero de 2007.

La presencia de militares en acciones de se-guridad pública es un desafío exigente en materia de definiciones políticas, jurídicas e instituciona-les, frente a fenómenos complejos, que en algu-nos casos desbordan las fronteras nacionales.

En la experiencia ecuatoriana, este desafío se enmarca en la política de seguridad integral, de acuerdo con la orientación estratégica del Plan

nacional de seguridad integral y la Agenda na-cional de seguridad ciudadana y gobernabilidad de 2011, a partir de la cual se busca confrontar la problemática de la inseguridad pública y las diversas formas de acción de la criminalidad me-diante una respuesta sistémica, incluyendo los enfoques preventivos y represivo frente a estos fenómenos. Todo esto remite a aspectos doctri-narios, operativos y procedimentales relaciona-dos con la lucha contra distintos tipos de violen-cia y la delincuencia que afectan las condiciones de vida de la sociedad.

De acuerdo con esta concepción de seguri-dad ciudadana, el conjunto de políticas públicas destinadas a enfrentar la inseguridad supone la acción integrada y concertada del estado y la co-munidad para erradicar la violencia y asegurar el espacio público.

El nuevo enfoque deberá contemplar las re-laciones de las Fuerzas Armadas con un amplio espectro de instituciones, entre otras con la Se-cretaría Nacional de Inteligencia, el Ministerio Coordinador de Seguridad y la Policía nacional.

Para ello, el Plan nacional de seguridad inte-gral contempla que:

Las Fuerzas Armadas asumen nuevos roles y tareas relacionadas con la seguridad con enfoque integral para prevenir y enfrentar las nuevas amenazas, mediante acciones concretas en: apoyo en seguridad interna y orden público, colaboración en gestión de riesgos y desastres, asistencia en operacio-nes de paz y ayuda humanitaria, defensa y protección del medio ambiente y patrimonio natural, participación en misiones de ayuda social, entre otras (Plan nacional de seguri-dad integral, p. 38)³.

Entre las funciones y misiones de las Fuer-zas Armadas relativas a seguridad interior están principalmente el apoyo a la Policía nacional en seguridad interna, lucha contra el crimen organi-zado y mantenimiento del orden público; el con-trol de armas, municiones y explosivos; su par-ticipación en el control de invasiones de tierras; y el control a las actividades de minería ilegal.

Misiones que demandan el desarrollo de capacidades operativas de Fuerzas Armadas, amplían sus ámbitos de capacitación y modifican la dotación de equipamiento, todo de acuerdo con la naturaleza de este tipo de acciones.

Las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas incluyen la planificación para el control de las instalaciones hidrocarburíferas en el ámbito nacional; la planificación para el control nacional de combustible y gas mediante patrullajes; el apoyo a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo por medio de actividades de búsqueda y rescate y apoyo logístico en eventos adversos como inundaciones, sequías, deslaves, erupciones volcánicas, incendios, etc.; el control forestal y de la movilización de productos forestales y de especies de vida silvestre; y el control de armas, entre otras.

Las Fuerzas Armadas apoyan también al Sistema Integrado de Seguridad ECU911, con la presencia de efectivos militares en los centros del sistema.

En cuanto a su sistema operativo, este se articula mediante seis comandos operacionales para operaciones conjuntas de las tres ramas. En la frontera norte estas operaciones involucran alrededor de ocho mil efectivos militares para el control territorial, la detección de actividades relacionadas con el tráfico de drogas, armas y explosivos, la represión de incursiones de grupos irregulares y el desmantelamiento de campamentos clandestinos.

Estos comandos también ejecutan operaciones de control para el combate del contrabando de combustibles en las zonas de frontera con Colombia y Perú, y prestan apoyo al control de la minería ilegal, en coordinación con los ministerios del Interior, Recursos Naturales no Renovables, Ambiente, Justicia y Derechos Humanos, y la Fiscalía General del Estado.

En el marco de la seguridad integral se estructuró el Comando estratégico conjunto de seguridad ciudadana, para acciones de control y operativos integrados entre las Fuerzas Armadas

y la Policía nacional, Comando que para acciones enmarcadas en la ley de seguridad pública y del estado opera a partir de la coordinación política entre los ministerios de Defensa Nacional e Interior, y la coordinación estratégica entre el comandante de la Policía nacional y el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Bajo la dirección de este comando, militares y policías desarrollan acciones conjuntas de control de armas, combate a la delincuencia y operaciones en contra del narcotráfico.

Una de las prioridades de la política sectorial de defensa es el fortalecimiento de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas. En este campo se inscribe el proyecto de “Recuperación de la infraestructura de transporte terrestre, aéreo y de comunicaciones”, que incluye la dotación de vehículos para apoyar a la población en caso de desastres naturales y a la gestión de riesgos, de seguridad y control marítimo, narcotráfico, crimen organizado y terrorismo, así como investigación científica y desarrollo militar al igual que la adquisición de helicópteros multipropósito para la Aviación del Ejército, destinados a operaciones militares y al apoyo a la gestión de riesgos. La repotenciación e inicio de operaciones del submarino Bae Shyri se inscribe también en esta política de operaciones conjuntas para acciones de control marítimo e inteligencia contra acciones delictivas en el mar y operaciones contra el narcotráfico.

Si bien las expectativas sociales derivadas de las percepciones de inseguridad parecerían no detenerse en el debate sobre los actores institucionales del combate a la criminalidad, no hay un consenso en la evaluación de sus resultados, dada la imprecisión de los indicadores y la importancia que le dan los medios de comunicación y la opinión pública al problema.

Esta percepción ambivalente está condicionada también por el debate acerca de la pertinencia de la implementación de modelos polifuncionales que incluyan a militares en seguridad pública, objeto de fuertes discusiones en relación con la intervención de las Fuerzas Armadas, por sus

implicaciones para la estructura, organización, operatividad, equipamiento y doctrina militar.

5. PRIORIDADES EN DEFENSA NACIONAL

Las prioridades en materia de defensa definidas en la Agenda política de defensa, que inserta la política y conducción del sector dentro de la seguridad integral, parecen proyectarse en la institucionalización de un nuevo modelo de conducción y administración de la defensa y de las Fuerzas Armadas.

En esta línea, desde el Ministerio de Defensa Nacional se conduce la política de la defensa y de las Fuerzas Armadas y sus capacidades estratégicas conjuntas, la coordinación interministerial y la cooperación internacional, en correspondencia con los objetivos y políticas del Plan de seguridad integral.

Como parte de las responsabilidades de administración del sector defensa, desde el Ministerio se articulan en este nivel el Plan y la Agenda de seguridad integral, en coordinación con el Consejo de Seguridad Pública y del Estado y el Ministerio de Coordinación de Seguridad, para la conducción política de la defensa y las operaciones militares.

La Agenda política de la defensa 2013-2017 está en proceso de actualización en correspondencia con la formulación del nuevo *Plan nacional para el buen vivir*, al que se integran los ejes, objetivos, políticas e indicadores de la acción del Ministerio y de las Fuerzas Armadas. Entre las prioridades por desarrollar están la participación de las Fuerzas Armadas en seguridad integral, su reestructuración y el fortalecimiento de sus capacidades operativas, el desarrollo de la investigación y de la industria de la defensa, y la integración regional y la cooperación Sur-Sur.

La nueva Agenda política de la defensa 2013-2017 está concebida en torno a la relación de la defensa y la seguridad integral, teniendo en cuenta como ejes de política ministerial la defensa de la integridad territorial y seguridad in-

tegral; soberanías y apoyo al desarrollo nacional; inserción estratégica en el mundo; política y gestión y derechos humanos, derecho internacional humanitario, género e interculturalidad.

En el sector defensa se desenvuelven dos procesos concurrentes: la reestructuración de las Fuerzas Armadas y las reformas en la institucionalidad del Ministerio de Defensa en relación con su organización, estructura y competencias. La reestructuración de Fuerzas Armadas prevista en la Agenda de defensa, y que se adelanta desde hace dos años, contempla aspectos administrativos, económicos y operacionales, entre los que destacan la readecuación geográfica de unidades, y la integración administrativa, financiera y logística de las tres fuerzas en una planificación conjunta, orientada a estandarizar procedimientos, optimizar los recursos, y contar con sistemas de información y comunicaciones e inteligencia.

Este proceso de reestructuración corresponde a un modelo de gestión y estructura orgánica por procesos, e incluye los procedimientos y las actividades, la composición numérica, la planificación estratégica y la reestructuración de unidades.

6. PROYECCIONES INTERNACIONALES

En el ámbito bilateral se intensificaron las relaciones con Perú en cuanto a seguridad fronteriza, estimuladas por el mecanismo de gabinetes binacionales como instancia para la concreción de acuerdos y avances en proyectos específicos, desde los que se viene impulsando la cooperación bilateral en varios campos, con énfasis en asuntos de seguridad y defensa.

Ha habido avances en los programas de desminado, elemento fundamental de los acuerdos posteriores al conflicto bélico, de alto impacto para la recuperación de suelos y seguridad ciudadana. Existe un Plan binacional de desminado, cuyos Comandos han fortalecido sus acciones mediante la cooperación de Bélgica, Estados Unidos, Japón, Noruega, la Organización de los

Estados Americanos (seguros de accidentes, sistema de evacuación y atención de víctimas) y la Corporación Andina de Fomento. Y está en curso la conformación de la unidad binacional de desminado.

La Comisión binacional de lucha contra el contrabando también desarrolla sus actividades, que incluyen programas para la detección y el control del tráfico de hidrocarburos, medicamentos y armas, además de la trata y el tráfico de personas, entre otros, así como la cooperación en materia aduanera.

La cooperación se complementa con acciones de naturaleza cívico-militar de apoyo a las comunidades, mediante campañas de vacunación y servicios médicos y odontológicos.

En cooperación ante desastres se usan modelos comunes de reacción rápida para simulacros ante riesgos, como en el caso de tsunami con desastres, y diversas actividades de intercambio de policías y militares.

En cooperación en defensa se destaca la avanzada en industria y tecnología de la defensa en proyectos navales, particularmente en lanchas patrulleras.

Por último, la Comisión binacional fronteriza (Combifron) Ecuador-Perú registra avances en trata de personas, pasos no autorizados, contrabando de combustible, marcaje de armas y explosivos, control y combate de organizaciones del narcotráfico, desminado humanitario, minería ilegal, tráfico de armas, ilícitos en espacios acuáticos, lucha contra la delincuencia y el narcotráfico, y flujos migratorios.

Con Colombia, por su parte, a partir de la superación de las tensiones diplomáticas avanza la regularización de la cooperación fronteriza, auspiciada por el mecanismo de reunión de un gabinete binacional que incluye el eje de seguridad.

En cuanto a la cooperación en seguridad fronteriza, ha habido avances en iniciativas sobre el control de pasos ilegales, patrullaje marítimo coordinado para control antidelinquencial,

y en Sucumbíos (Ecuador) se puso en funcionamiento un Centro Binacional de Atención Fronteriza (Cebaf).

No obstante, sigue habiendo desafíos pendientes relacionados con la negociación del conflicto interno colombiano, los efectos del proceso de paz, su superación, así como con sus consecuencias, desafíos entre los que están la inexistencia de una estrategia común frente al problema de las drogas y los conflictos derivados de las debilidades de control de la frontera y las zonas aledañas, afectadas por el conflicto interno colombiano.

Son asuntos que demandan un tratamiento en pos de mejores mecanismos de cooperación, en particular los referidos a la repatriación de personas privadas de la libertad, los acuerdos sobre tránsito de vehículos y personas, y los medios de control de la minería ilegal, de interés prioritario para Ecuador en las provincias fronterizas.

El Plan anual binacional de actividades 2013, Agenda binacional del sector seguridad, enfatiza en el diálogo de paz del gobierno colombiano con las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), por sus implicaciones e impacto para los países vecinos y la región. El Plan de acción binacional sobre seguridad fronteriza considera tanto las acciones cívicas binacionales como los instrumentos de cooperación para el intercambio de información destinado a fortalecer el control de actividades ilícitas por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía nacional.

7. CONCLUSIONES

- ♦ El planteamiento sistémico de la problemática de la seguridad da cuenta, sin duda, de la amplitud e interrelación de sus componentes, que exige la articulación de diversas políticas públicas. El esfuerzo institucional correspondiente a un planteamiento de esta naturaleza es significativo, encontrándose en proceso la implementación de las agen-

das, las reformas legales y las reestructuraciones institucionales necesarias. La evaluación de su impacto y la retroalimentación respectiva enriquecerán la experiencia.

- ♦ El análisis comparativo de experiencias nacionales y de los mecanismos de cooperación en estas materias es de gran importancia para la sistematización de los procesos y la evaluación de resultados sobre la utilización de las Fuerzas Armadas en misiones de seguridad pública, sus alcances, limitaciones y potencialidades.
- ♦ La participación ciudadana en el diseño e implementación de este tipo de política pública es fundamental, superando la visión de la defensa en manos exclusivas de militares y la acción antidelictiva como patrimonio policial.
- ♦ Es necesario elaborar y utilizar indicadores que permitan determinar las tendencias y evaluar el impacto de las políticas frente a los fenómenos de la violencia y la criminalidad que afectan la seguridad pública y la eficiencia y sostenibilidad de las respuestas institucionales.
- ♦ En la evaluación del Plan de seguridad integral, como eje de las políticas públicas, y de sus agendas como coordinadores del trabajo interinstitucional, cabe estimar los niveles de integralidad y cooperación intersectorial, fundamentalmente entre el Ministerio Coordinador de Seguridad, el de Defensa, las Fuerzas Armadas, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional.
- ♦ Es necesario que los distintos niveles del marco normativo estén articulados integralmente, requisito indispensable para asegurar su funcionamiento institucional a largo plazo.
- ♦ Para la implementación de la política de seguridad ciudadana es prioritario el desarrollo de los aspectos doctrinarios y operacionales relacionados con la intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad ciudadana y los mecanismos de cooperación interinstitucional con la Policía nacional, en los diversos ámbitos de la acción institucional.

NOTAS

- 1 Las agendas particularizan los objetivos, las políticas y las estrategias del Plan nacional de seguridad integral en las áreas de inteligencia, defensa, justicia, derechos humanos y cultos, gestión de riesgos, plan Ecuador, seguridad vial y política exterior para la seguridad.
- 2 Durante 2012 los delitos de incidencia son el robo a personas: 44%; a domicilios: 24%; de vehículos: 10%; de motos: 10%; y a locales comerciales: 8%; además de los homicidios: 3%; y los asaltos en carretera: 1%. Es necesario considerar el crecimiento de una criminalidad organizada asociada a delitos contra personas: asalto, trata y explotación, extorsión, sicariato y venta de protección y servicios criminales.
- 3 Plan nacional de seguridad integral, p. 38.

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL SALVADOR:
UN FENÓMENO COMPLEJO QUE REQUIERE RESPUESTAS INTEGRALES*

ÓSCAR A. FERNÁNDEZ

PRESENTACIÓN

Desde hace unos siglos, las sociedades occidentales han venido estableciendo los prototipos de la categoría seguridad ligándolos con formas de control social como la represión policial y el castigo penal. En función de ello y a partir del crecimiento de la sensación de inseguridad de la comunidad, producto de una mediatización inadecuada de los fenómenos de violencia, se desarrolló la idea de que la solución radicaba en aumentar el número de policías y en endurecer las penas impuestas por el sistema. La creencia en dicha solución parte de una conceptualización errónea, por lo cual considero que el punto de partida de estas políticas debe ser la resignificación del concepto de seguridad en función de nuevos modelos y sistemas.

La izquierda y los políticos progresistas deben reivindicar que la sociedad segura no es la que más castiga, y denunciar cómo se manipulan los indicadores sobre seguridad y eficacia policial. Una política de seguridad no es más eficaz por sumar más policías en la calle y más detenidos, procesos y reclusos en las cárceles, como se vende tan a menudo. Tampoco por rebajar el número de denuncias (hay formas de desanimar a las víctimas). La eficacia se debe medir en el descenso continuado de los delitos cometidos, de las víctimas y de los daños, y sobre todo de la sensación de inseguridad.

En este contexto, la policía debe convertirse en un servicio público, siendo insuficiente la regulación legal centrada en el estatuto de los policías y las potestades administrativas. Falta una

* Edición de José Alberto Ramos. Agradezco al Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), en especial a su directora, Janette Aguilar, por su valiosa colaboración para la elaboración de este informe. Y al comisionado José Manuel Olivares, subdirector de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), por su ayuda al habernos brindado las estadísticas policiales sobre la seguridad pública de 2012.

legislación que defina el servicio público de la seguridad, su contenido y el nivel de prestación que pueden exigir los ciudadanos. Y a la vista del apogeo de la seguridad privada, sus límites respecto del servicio público.

Una de las principales conclusiones de este texto es que los gobiernos centroamericanos deben dar un giro radical en la forma de tratar la violencia social, mediante una política de estado que atienda integralmente las causas que la originan. La gran diferencia con la conceptualización tradicional radica en que el sistema represivo busca actuar sobre las personas aumentando su victimización y con ello la posibilidad de ruptura social, cuando en realidad debe construirse un nuevo modelo de gestión que actúe sobre las raíces históricas de la violencia, con la participación de la comunidad en su conjunto en el diseño de los proyectos y las actividades que contribuyan a mejorar la calidad de vida y la convivencia, nutridos por una acción coordinada de las distintas áreas gubernamentales.

INTRODUCCIÓN

La violencia social surge de la ruptura o el desajuste del orden social, es decir de cambios sociales acelerados que derivan de la expansión de formas modernas de explotación del capitalismo y la urbanización, en las que los mecanismos tradicionales de convivencia social se disuelven paulatinamente, generando una brecha entre las aspiraciones y los medios social y culturalmente aceptados para hacer realidad esas aspiraciones. La exclusión, fenómeno resultante de la ruptura de los lazos sociales, lleva al sufrimiento, a borrar el mismo sentido de la existencia, al descreimiento, a la apatía y a la indiferencia. Así, destroza las posibilidades de singularización, de ser cada sujeto gestado desde su propio deseo. Todos estos condimentos harán imposible cualquier marco de convivencia democrática y desatarán sin duda la agresividad y la violencia (Martínez, 1990).

Emile Durkheim considera que el principal rasgo de la sociedad moderna, capitalista indus-

trial, es la agudización de un proceso de diferenciación social que al multiplicar los roles y funciones sociales aumenta la complejidad social, dando lugar a una época que siente y describe como 'de crisis y anomia'¹.

La cultura posmoderna actual, que revuelve nuestros valores habituales, exagera esta tendencia al arrebató, a la ansiedad, a la agresividad y a la violencia, de la mano de las tecnologías y los medios de comunicación, que a su vez instaurarán el arquetipo de la aceleración: realidades virtuales, juegos de guerra, comunicaciones instantáneas, vehículos vertiginosos. Corresponde a la era de la evasión, de lo instantáneo como sinónimo de eficaz, de las primicias, de la histeria y el nerviosismo absoluto por abarcar el todo, por consumir y producir hechos, tecnologías y signos.

La posmodernidad ha tenido diversas consecuencias en nuestras sociedades actuales. Una de ellas es la ruptura del lazo social y el resurgimiento de la anomia en los sujetos. El capitalismo y los neoliberalismos en América Latina han dejado cifras poco alentadoras, ya que mientras los éxitos de este sistema son cada vez menores, crecen los menos favorecidos, los que no encuentran dónde insertarse y terminan convirtiéndose en "los otros", en los que generan temor y a quienes hay que "combatir" (Bonavitta, 2010).

En Centroamérica, la violencia y la inseguridad tienen un papel importantísimo en el debate político y en las ciencias sociales, en el contexto del cual se puede constatar que en toda la subregión se está llevando a cabo una lucha por la definición e interpretación de la violencia, la delincuencia y la inseguridad. Aunque esta lucha tenga consecuencias políticas y sociales muy importantes, no ha sido objeto de un análisis sistemático que la relacione con las políticas de seguridad que se están poniendo en práctica. Se ha dicho que no son los fenómenos de violencia en sí los que desatan percepciones extremas de inseguridad y provocan la implementación de determinadas políticas criminales, mayoritariamente represivas. Más bien, la percepción de

y las reacciones a la violencia se basan en discursos sociales acerca de estos fenómenos (Huhn, 2006).

La respuesta de un sistema político de orígenes autoritarios a los problemas de convivencia social que afrontamos tiende a ser la de continuar aplicando los “remedios” del derecho penal tradicional, fundado en la razón de estado por encima de la razón humana. A mediados del siglo dieciocho, los reformadores del sistema penal antiguo iniciaron una polémica que aquí está lejos de resolverse. En su célebre tratado *De los delitos y de las penas* [1764], Cesare Beccaria ya sostenía que “es mejor evitar los delitos que castigarlos”². ¿Qué es preferible entonces? ¿Un sistema penal más severo, restrictivo y punitivo o una prevención organizada y más extensiva en la sociedad?

Según la concepción medieval que priva en la mayoría de los políticos tradicionales, reprimir es la solución adecuada; sin embargo, la realidad actual tiene una lectura de conflictividad e impunidad muy alejada de esa pretensión. En ese sentido, la represión, entendida como el conjunto de mecanismos dirigidos al control y la sanción de conductas “desviadas” en el orden ideológico, político, social o moral, aparece como un concepto muy cercano a la noción de violencia política (González Calleja, 2006). La violencia social y la criminalidad en El Salvador han alcanzado límites nunca antes pensados, que ya adoptan formas de desestabilización tanto o más complejas que la guerra misma. Así, crimen y condiciones sociales están interconectados, pero no son causa-efecto, es decir mejorando las condiciones sociales no se termina automáticamente el problema de la criminalidad.

En una perspectiva más amplia, a la base de la estructura del agravamiento del conflicto social y el crimen está la imposición de un modelo político-económico que reduce las obligaciones del estado ante la sociedad, incrementa la desigualdad entre los seres humanos y eleva el nivel de vida frente a la pérdida de la capacidad adquisitiva mínima del ciudadano.

Se ha comprobado que las tasas de criminalidad son más elevadas en las sociedades donde la riqueza se acumula en pocas manos y donde existen sentimientos de privación y frustración en el pueblo (Waller, 1997)³.

Hay pues, sin duda, una gran necesidad de seguridad y demanda de justicia, pero las políticas conservadoras siguen siendo, a pesar de reiterados fracasos, incrementar el número de policías, penas más severas y más cárcel, lo que vuelve la justicia lenta y pesada, indulgente con el poder y severa con el despojado. Si tenemos en cuenta que las políticas penales y de seguridad se elaboran para asegurar el *statu quo* y no a las personas, el sistema penal adopta formas de una verdadera arma de clase. Así, la consolidación del aparato policial responde a la necesidad de reprimir el crimen y los conflictos sociales, derivada de un sistema penal castigador que convierte al estado en el verdugo social y a la Policía en un aparato diseñado para que use predominantemente la fuerza.

1. SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Durante la última década, los homicidios crecieron sostenidamente en América Latina: mientras que en 2000 la tasa fue de 20 por 100.000 habitantes, en 2008 llegó a 26, con un promedio de 22 para el periodo 2000-2008. Esta tasa oculta diferencias entre subregiones. En México y Centroamérica, y en el área andina, el promedio fue de 27, en tanto que en el Cono Sur fue solo de 9 (Costa, 2012: 7 y ss.). Mientras que las dos primeras cuadruplican el promedio mundial, de 6,9, la tercera es solo ligeramente superior. La mayor parte de los países latinoamericanos exceden ampliamente el límite de 10 homicidios por 100.000 habitantes, a partir del cual un país enfrenta una epidemia de violencia, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS). Durante el periodo, la tasa en el Cono Sur se mantuvo estable, mientras que en México y Centroamérica creció de 21 a 32 y en el área andina bajó de 29 a 26 (Costa, 2012: 7 y ss.).

Estas tasas agregadas ocultan diferencias significativas entre países de una misma subregión. En México y Centroamérica hay tres grupos de países claramente diferenciados. Por un lado, los del triángulo norte de América Central (Guatemala, Honduras y El Salvador), con tasas promedio para la última década que oscilan entre 40 y 50 homicidios por 100.000 habitantes, las más altas de la región, junto con las de Colombia y Venezuela. En el otro extremo, un segundo grupo con tasas bajas no mayores de 12, integrado por Costa Rica (7), Nicaragua (12) y Panamá (12). Países estos donde se incrementaron lenta y sostenidamente entre 2000 y 2008, llegando a duplicarse en Costa Rica y Panamá. Entre ambos grupos está México, que, paradójicamente, mostró una tendencia a la baja, pasando de 32 en el año 2000 a 24 en 2007, para volver a subir sostenidamente a partir de 2008, en el marco de la guerra gubernamental contra el narcotráfico (Costa, 2012).

Un estudio reciente del Banco Mundial (2011) sobre la violencia en siete países de América Central identifica tres de sus causas, a saber, el tráfico de drogas, la violencia juvenil y la disponibilidad de armas de fuego. Para determinar el peso relativo de cada una remite a los resultados del modelo econométrico desarrollado por Cuevas y Demombynes en 2009, quienes muestran que el tráfico de drogas es un promotor importante de los homicidios, pues los puntos calientes del narcotráfico tienen tasas que duplican las de baja intensidad de tráfico. Las áreas de mayor violencia juvenil muestran mayores niveles de homicidios, al igual que aquellas con un porcentaje más alto de hombres jóvenes, entre 15 y 34 años de edad; lo mismo ocurre con aquellas que tienen un elevado número de hogares dirigidos por mujeres, probablemente porque los hombres jóvenes son menos vigilados. El estudio indica también que no hay un vínculo significativo entre los conflictos armados del pasado y los homicidios actuales. Entre los factores señalados el narcotráfico es el más importante en términos cuantitativos.

En efecto, un aumento en el tráfico de drogas que convirtiera un área en punto caliente

ocasionaría un incremento del 111% en la tasa de homicidios, mientras que uno de 10% en la población de jóvenes de 15 a 34 años llevaría al incremento de solo 9% en los homicidios; y el de 10% en los hogares dirigidos solo por mujeres los elevaría en apenas 1%. En el informe el Banco Mundial reconoce que la violencia organizada del siglo veintiuno es impulsada por una serie de presiones internas e internacionales, como el desempleo entre los jóvenes, las crisis de ingresos, las tensiones entre grupos étnicos, religiosos o sociales, la desigualdad y la infiltración de redes de tráfico y delincuencia organizada. En encuestas ciudadanas hechas para el informe, el desempleo fue considerado el factor más importante para el reclutamiento en pandillas y movimientos violentos (Banco Mundial, 2011).

De los factores de riesgo que analiza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010) en los siete países centroamericanos, las armas de fuego en manos de la ciudadanía es el que tiene mayor correspondencia con los homicidios. Los países del triángulo norte tienen muchas más armas por habitantes que los del triángulo sur: Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Los primeros tienen además peores indicadores sociales básicos (índice de desarrollo humano, producto interno bruto per cápita y pobreza) que los segundos, a excepción de Nicaragua. No hay una correlación directa con los otros indicadores: porcentaje de población joven, desempleo juvenil, población urbana, consumo de alcohol y coeficiente de Gini.

1.1 FACTORES ESTRUCTURALES DE LA VIOLENCIA EN EL SALVADOR⁴

- ♦ Altos niveles de exclusión, marginación social.
- ♦ Cultura de la violencia, asociada al legado de autoritarismo.
- ♦ Violencia estatal/corrupción/impunidad.
- ♦ Debilidad institucional y baja credibilidad en los sistemas de seguridad y justicia.

- ♦ Masculinidad hegemónica y violencia en el hogar.
- ♦ Procesos de urbanización rápidos y desordenados.
- ♦ La militarización de la seguridad pública: Fuerza Armada en seguridad pública.
- ♦ La incursión creciente del narcotráfico y el crimen organizado transnacional.
- ♦ La corrupción y penetración del crimen organizado en instituciones del estado.
- ♦ La sobrepoblación carcelaria y la falta de procesos de reinserción.
- ♦ El tratamiento mediático amarillista de la violencia.

Por lo general, el coeficiente de Gini se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos dentro de un país, pero puede usarse también para medir cualquier forma de distribución desigual. Este es un número entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a la igualdad completa, todos tienen los mismos ingresos, y 1 corresponde a la desigualdad absoluta: una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno. El índice de Gini es el coeficiente de Gini expresado en porcentaje y es igual al coeficiente de Gini multiplicado por 100. Como puede observarse en la gráfica 1, en El Salvador este índice indica que la desigualdad distributiva de la década anterior tiende a mantenerse más o menos en la mitad (50) alejada del 0, lo que permite ver una relación directa con el incremento de la actividad delincinencial.

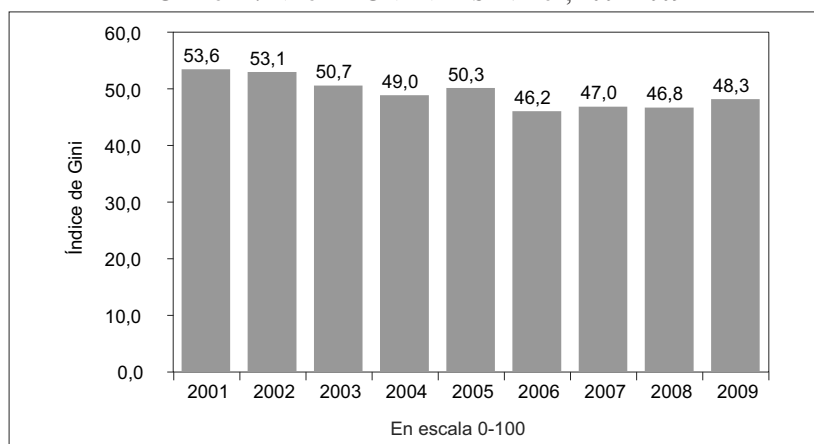
Otros factores asociados (Iudop-UCA, 2011):

- ♦ La preeminencia de respuestas estatales represivas: políticas penales populistas, persecución selectiva.
- ♦ El acceso fácil a las armas y la regulación laxa.
- ♦ El crecimiento y profesionalización de las pandillas.

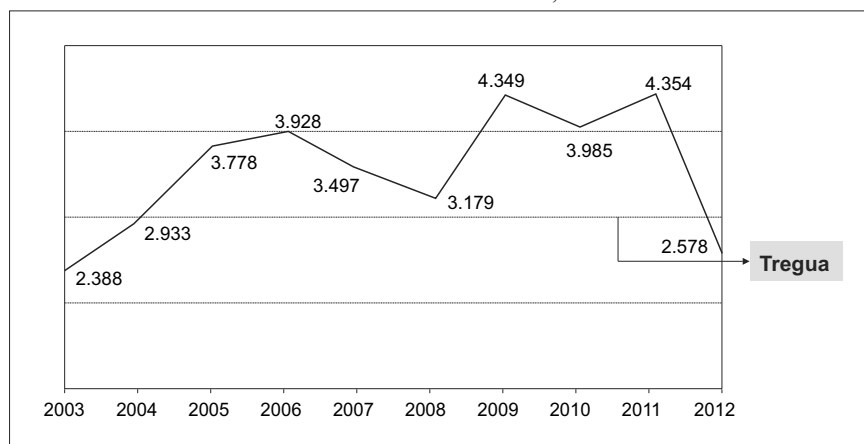
1.2 LA INCIDENCIA DELINCUENCIAL

En la gráfica 2 se observa que en 2012 el número de homicidios en El Salvador disminuyó poco más de 30% en relación con 2011, a raíz de la tregua entre las pandillas, dando como resultado la reducción de la tasa de homicidios por 100.000 habitantes (gráfica 3). Aun cuando el comportamiento de los homicidios responde a cierta lógica, como lo hemos comprobado en análisis comparados con otros países, cabe hacer notar que 2003 y 2012 fueron los años con la menor cantidad en casi una década, por lo que el comportamiento de este fenómeno apunta en general a una situación endémica y la media ronda los tres mil trescientos homicidios anuales. Como se observa en la gráfica 2, las tasas más bajas se ubican en los extremos, 2003 y 2012, y la media se sitúa cerca de los 55 por 100.000 habitantes.

GRÁFICA 1. ÍNDICE DE GINI EN EL SALVADOR, 2001-2009

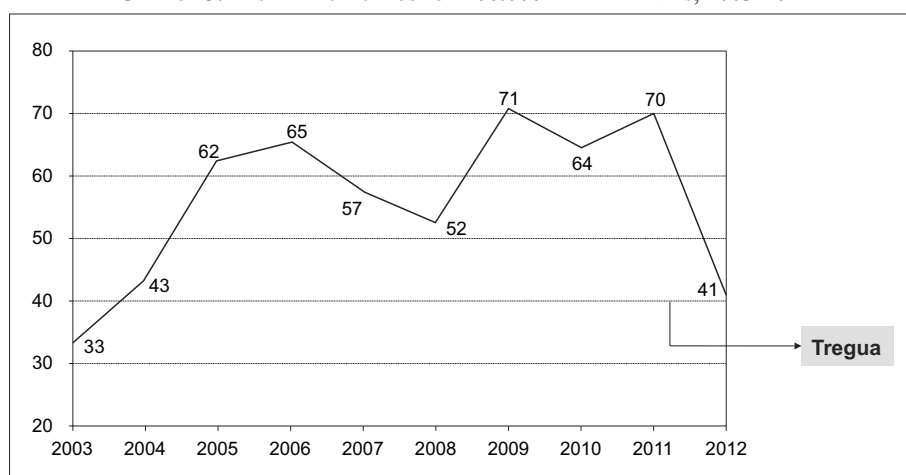


GRÁFICA 2. NÚMERO DE HOMICIDIOS, 2003-2012



Fuente: Iudop-UCA.

GRÁFICA 3. TASA DE HOMICIDIOS POR 100.000 MIL HABITANTES, 2003-2012



Fuente: Iudop-UCA.

La tabla 1 presenta, por su parte, la pérdida de la capacidad de investigación policial y de la Fiscalía, puesto que en el periodo 2005-2011 disminuyó el número de homicidios atribuidos a la delincuencia común y a las maras, aumentando el porcentaje por causas desconocidas.

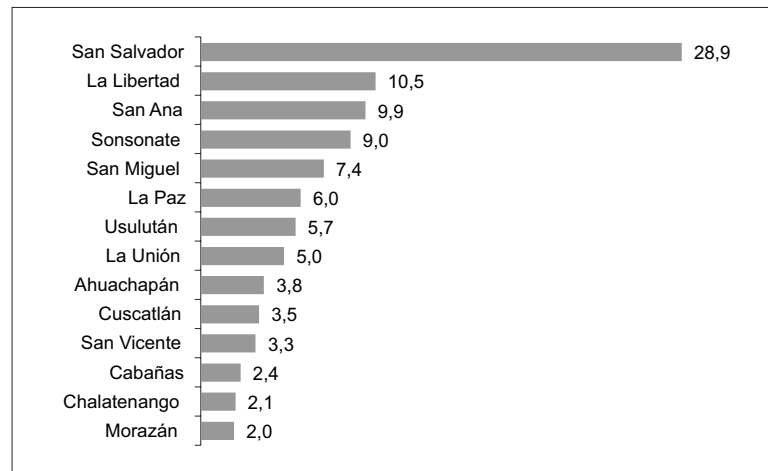
TABLA 1. MÓVILES ASOCIADOS A LOS HOMICIDIOS, 2005-2008 Y 2010-2011, POR 100.000 HABITANTES

	2005	2006	2007	2008	2010	2011
Delincuencia común	23,3	18,2	16,4	16,3	14,3	17,9
Maras	13,4	11,8	11,0	12,3	10,2	10,6
Desconocido	59,0	67,0	68,2	67,6	73,1	67,8
Otros	4,3	3,0	4,4	3,8	2,4	3,7

Fuente: Medicina Legal.

Con respecto a los homicidios por departamento (gráfica 4), San Salvador tiene el mayor porcentaje, 28,9%, seguido de La Libertad, Santa Ana y Sonsonate, que juntos suman 29,4%, un porcentaje similar al de San Salvador. Este comportamiento porcentual indica que su incidencia aumenta con los niveles de concentración poblacional de las grandes ciudades, además de otros factores asociados como la marginación y el analfabetismo, entre otros. Así, la capital, con 1'567.156 habitantes y una densidad poblacional de 1.768, según la Digestyc, tiene el máximo, y Morazán, en su mayoría rural, con una población de 174.406 y una densidad poblacional de 120, el mínimo.

GRÁFICA 4. PORCENTAJE DE HOMICIDIOS SEGÚN DEPARTAMENTO, 2012 (N= 2.578)



Fuente: PNC, Iudop-UCA.

Al observar el número de homicidios por día de la semana (tabla 2), comparando 2012 y 2013, es claro que aumentan los domingos, tendiendo a incrementarse los fines de semana, lo que se supone es un efecto del aumento en el consumo de bebidas alcohólicas y droga en días no laborales.

TABLA 2. COMPARATIVO DE HOMICIDIOS POR DÍAS DE LA SEMANA, 2012-2013

Día	2012	2013	Dif.	% dif	2013%
Lunes	259	219	-40	-15,4	15
Martes	234	173	-61	-26,1	12
Miércoles	243	210	-33	-13,6	15
Jueves	268	171	-97	-36,2	12
Viernes	255	214	-41	-16,1	15
Sábado	253	191	-62	-24,5	13
Domingo	300	238	-62	-20,7	17
Total	1.812	1.416	-396	-21,9	100

Fuente: PNC.

De la tabla 3 puede concluirse que en 2012 la franja etaria más vulnerable a los asesinatos fue la comprendida entre 18 y 30 años, que durante los dos años prácticamente duplica a la que le sigue (30-40), lo que corrobora que la juventud salvadoreña está más expuesta que cualquier otra franja poblacional a morir por la violencia. A agosto de 2013 esta línea continuaba en ascen-

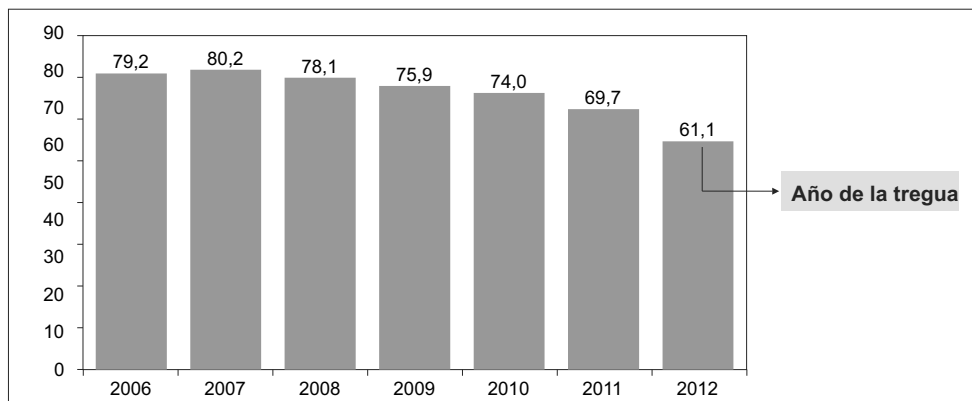
so y mostraba una proyección que corrobora lo expuesto.

TABLA 3. HOMICIDIOS POR GRUPO ETARIO, 2012-AGOSTO DE 2013

Grupo etario	2012	2013	Dif.	% dif.	2013%
00-17	192	148	-44	-22,9	10
18-30	817	641	-176	-21,5	45
31-40	418	309	-109	-26,1	22
41-50	180	105	-75	-41,7	7
51-60	64	66	2	3,1	5
61+	70	61	-9	-12,9	4
ND	71	86	15	21,1	6
Total	1.812	1.416	-396	-21,9	100

El gráfico 5 muestra, por su parte, la disminución de los homicidios por armas de fuego entre 2006 y 2012, viéndose su reducción constante desde 2007, disminución mayor entre 2011 y 2012. Hay que señalar de todos modos que esta es la primera causa de los homicidios. Esta reducción continua podría atribuirse a una mayor efectividad en los controles de armas de fuego por parte de la policía, a lo que coadyuvarían leyes que aseguren la disminución progresiva y total de esas armas en las calles, en conjunto con intervenciones policiales de control.

GRÁFICA 5. HOMICIDIOS POR ARMAS DE FUEGO, 2006-2012



Fuente: Instituto de Medicina Legal.

En cuanto al número de desaparecidos, va en aumento (gráfico 6) desde 2009, con su punto más alto en 2012, el año de la tregua. Pese a las denuncias constantes de los medios de comunicación sobre el aumento de las desapariciones, las autoridades policiales que respaldaban la tregua se negaron a reconocer este aumento en un primer momento, hasta que no pudieron sostenerlo a final del año. Lo que podría indicar que a pesar de la tregua las pandillas continuaron cometiendo homicidios, optando por esconder los cadáveres de sus víctimas.

De la tabla 4 es posible concluir, primero, que no obstante la baja en los hurtos entre 2011 y 2012, la tendencia es a su aumento. Y que el

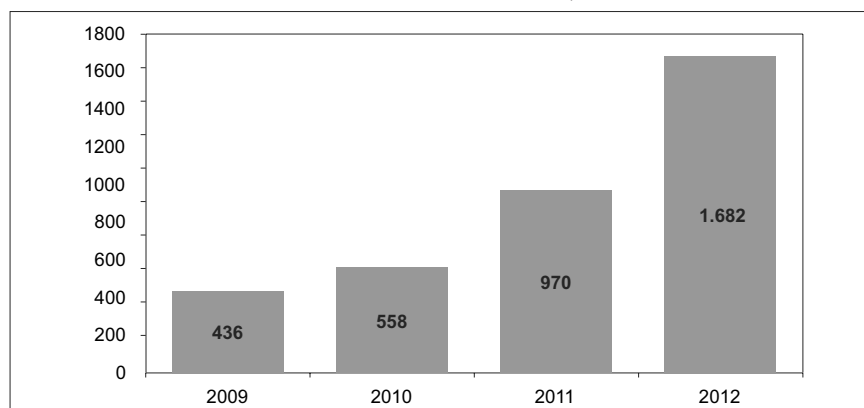
robo (con violencia) tiende a bajar, las lesiones también aumentan, las extorsiones tienden a la baja y la violación se triplicó.

TABLA 4. EL SALVADOR, OTROS DELITOS EN EL ÁMBITO NACIONAL, 2009-2012

Delitos	2009	2010	2011	2012
Hurto	9.869	9.629	10.880	10.254
Robo	6.301	5.366	5.769	5.521
Lesiones	3.801	3.964	3.690	4.228
Extorsión	4.053	3.992	3.296	2.937
Violación	660	681	914	1.901

Fuente: PNC.

GRÁFICA 6. NÚMERO DE DESAPARECIDOS, 2009-2012



Fuente: Policía Nacional Civil, Iudop-UCA

1.3 LAS MARAS Y LA TREGUA

La historia de la violencia contemporánea en el país tiene orígenes complejos pero está vinculada de cerca al auge del crimen organizado y al fortalecimiento de pandillas como la Mara Salvatrucha (MS-13) y Calle 18 (M18). En 2004, frente al incremento de la ola de violencia desatada por el inicio de una guerra entre la MS-13 y la M18, el gobierno expidió la ley súper mano dura, un enfoque de seguridad que no incluía componentes de rehabilitación ni reinserción. La estrategia no dio buenos resultados, ya que las detenciones masivas de jóvenes desataron fuertes represalias por parte de las maras y exacerbaron la violencia. Sin un sistema judicial y policial adecuado, las cárceles se fueron poblando y se transformaron gradualmente en centros de capacitación y captación de más pandilleros. Y la violencia y los homicidios se siguieron incrementando (Varda, 2012).

Desde que asumió funciones, el presidente Mauricio Funes (2009-) adoptó una estrategia de control del pandillaje y seguridad pública con una fuerte inversión y en la que las Fuerzas Armadas apoyan a la Policía nacional en sus funciones. Se estima, por ejemplo, que el porcentaje del PIB salvadoreño destinado a la seguridad equivale a casi 11%, una cantidad elevada. Funes ha señalado también las fallas en la política antimaras de sus predecesores y ha sido claro en afirmar que el pandillaje es uno de los problemas más serios que enfrenta El Salvador. Su estrategia, sin embargo, no ha estado libre de críticas (Varda, 2012).

El descenso de homicidios es la principal defensa de la tregua; sin embargo, la lógica del comportamiento de los homicidios es irregular, pasando de la estabilidad a la disminución y a incrementarse de nuevo. Los homicidios cometidos por las maras responden a dos razones: a la guerra entre pandillas para controlar territorios y a la necesidad que tienen de mantener atemorizados a quienes viven en ellos, por los que luchan entonces para aumentar la capacidad de extorsionar y donde matan gente para asegurarse

el pago de las extorsiones. Por tanto, el homicidio está subordinado a la extorsión, siendo este último el delito principal. La esencia de la extorsión es el miedo al criminal y la desconfianza en la capacidad estatal de proteger a la ciudadanía.

La tregua logró bajar los homicidios porque las pandillas se dividieron los territorios bajo intermediación de terceros con anuencia del estado, con lo que no necesitaron matarse. Segundo, porque al reconocerles el gobierno su poder, públicamente y sin ambages, los ciudadanos quedan sometidos a ese poder criminal. Es decir que la tregua institucionalizó el miedo en los ciudadanos, profundizando la desconfianza en el estado y legitimando la extorsión como un impuesto criminal. Las pandillas preservaron su organización, comando y control, la capacidad de reclutamiento, el control territorial y la capacidad de financiarse, y se están transformando en criminalidad organizada. Toda tregua, al no resolver un conflicto lo acrecienta, porque permite acumular fuerzas. En este caso, dado que el estado inició la tregua sin un plan para fortalecerse, las pandillas serían las que están acumulando fuerzas.

A poco más de un año de pactada la tregua entre las dos principales maras, los resultados del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y la Policía nacional civil de El Salvador muestran la disminución de los homicidios en 41% durante el año. Disminución que aumentó a 60% desde marzo de 2013, cuando entraron en vigencia los planes operativos policiales. Al cierre de 2012 el promedio diario de homicidios fue de 5,3 en todo el territorio, y los asesinatos disminuyeron de 68 por cada 100.000 habitantes a una cantidad de entre 24 y 26 (Boletín informativo del MJSP, N° 6. 2013).

Luego de ese año de tregua entre pandillas, la Conferencia Episcopal Salvadoreña, que reúne a los obispos del país, emitió un comunicado en el que cuestiona los resultados presentados por las autoridades de seguridad pública. En su numeral 7, el documento de la iglesia católica señala: “La tregua entre pandillas no ha produ-

cido los beneficios que la población honrada y trabajadora esperaba por sí misma”. Los obispos consideraban que la tregua había permitido la disminución de homicidios, pero hicieron un llamado a tratar el fenómeno en toda su dimensión, mencionando estadísticas de la Policía nacional civil según las cuales hay un aumento en las violaciones y el abuso de menores de edad, por ejemplo, y que las extorsiones, sobre todo a los micro y pequeños comerciantes, no han disminuido sustancialmente (*La Prensa Gráfica*, 12 de agosto de 2013).

El juicio de los obispos sobre los resultados de la tregua refleja una opinión compartida por toda la sociedad y también por los que han promovido y mantenido vigente la tregua entre las pandillas, en cuanto a la disminución sensible en el número de homicidios y la persistencia de los asesinatos y otras acciones delictivas que hacen mucho daño a la sociedad. Una cosa son las expectativas y otra muy diferente las posibilidades reales de revertir comportamientos tan arraigados, no solo entre los pandilleros, sino también en los círculos sociales que se benefician de sus acciones delictivas.

Aunque la tregua entre pandillas en El Salvador redujo significativamente la tasa de homicidios en el país, la violencia se distribuye casi igual, lo que plantea preguntas acerca del verdadero alcance de la tregua. No hay duda de que la pactada en marzo de 2012 entre las dos pandillas más grandes produjo la caída drástica de los homicidios en el ámbito nacional, que pasaron de una tasa de 72 por cada 100.000 habitantes en 2011 a una de 32 en 2012. Ahora bien, el análisis detallado de la violencia letal a partir de los registros oficiales de la Policía nacional civil muestra que los homicidios no disminuyeron en todos los municipios, y que en 20% de los 262 no tuvo efecto. Además, a medida que pasa el tiempo y paulatinamente, aumentan los municipios donde los homicidios han ido incrementándose, por lo que así como descendieron vertiginosamente, una nueva espiral de violencia podría darse en cualquier momento. Las alertas se han puesto sobre un proceso de escalada que, de no conte-

nerse, podría llevar al país a niveles de violencia similares a los de antes de la tregua.

Esta conclusión parece estarse cumpliendo, ya que el alza de los homicidios en los últimos meses ha sido alarmante. Al tomar posesión en mayo de 2013, Ricardo Perdomo, nuevo ministro de Justicia y Seguridad Pública, él mismo, como funcionario, afirmó que el compromiso tácito adquirido con los cabecillas de las maras en los reclusorios se daba por terminado, por lo que se suspendían todos los beneficios concedidos en los penales. Los nuevos funcionarios del ramo manifestaron que la posición de las autoridades sería contraria a la mostrada por sus antecesores, entre ellos el ministro de Defensa, general de división Munguía Payés y demás colaboradores. Casi de inmediato empezaron a aumentar los homicidios. Sin embargo, es importante reiterar que durante 2012 el número de desaparecidos aumentó y en 2013 las autoridades empezaron a encontrar fosas clandestinas, identificándose los cuerpos de personas que habían sido reportadas como desaparecidas en medio de la tregua, presumiéndose que sus asesinos pertenecen a las maras.

Al comparar los catorce meses anteriores a la tregua en El Salvador (enero de 2011-febrero de 2012) con los catorce de esta (marzo de 2012-abril de 2013), en 58% de los doscientos sesenta y dos municipios no hubo cambio alguno (ciento cincuenta y dos municipios) y en el 22% restante la violencia letal subió: cincuenta y siete municipios. La clave de la tregua ha sido la disminución notable de los homicidios en veinticuatro de los veinticinco municipios que concentran más de la mitad de ellos en el país, grupo en el que solo en San Pedro Masahuat, departamento de La Paz, aumentaron.

Este primer factor merece destacarse: el impacto de la tregua en un país en donde la violencia se manifiesta con mayor intensidad en un número limitado de municipios. Al ubicar en un mapa el comportamiento de los homicidios después de la tregua se encuentran patrones de continuidad en los cincuenta y siete municipios

en donde la violencia letal aumentó. Como se ve en el mapa 1, los municipios donde no hubo tregua conforman una serie de corredores que se extienden desde Honduras hacia la costa Pacífica salvadoreña (Garzón, 2013).

2. EL SISTEMA DE INTERNAMIENTO PENITENCIARIO Y LA REHABILITACIÓN

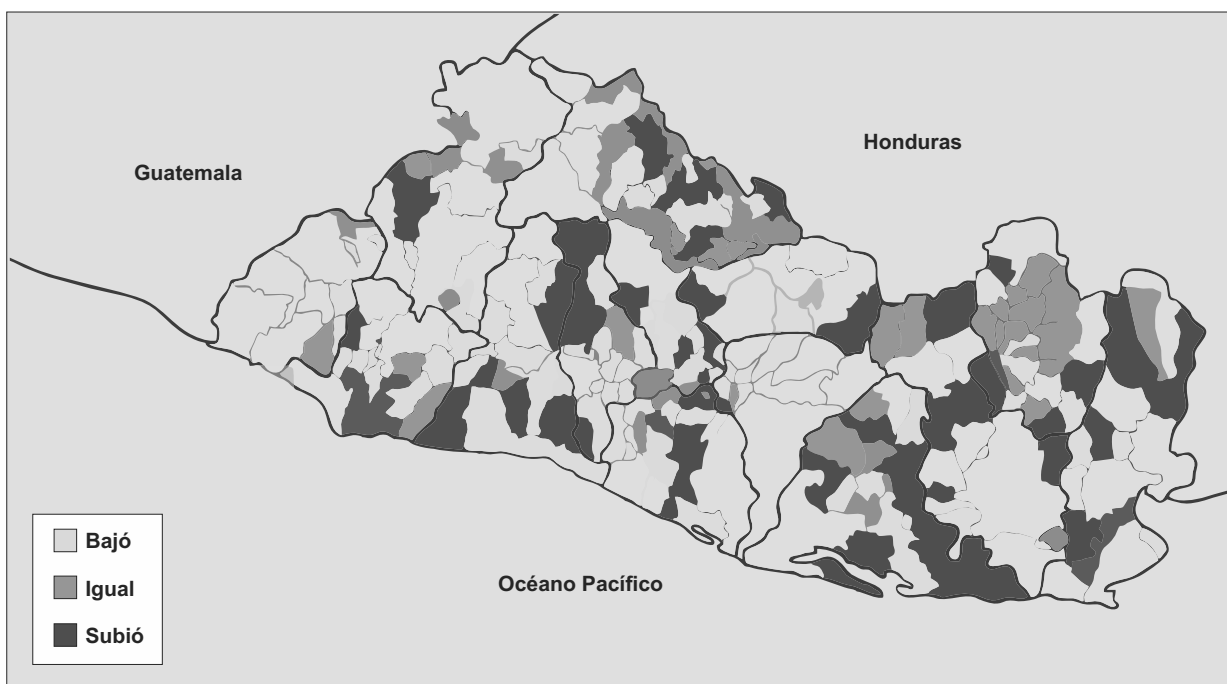
El concepto de rehabilitación entró en el mundo penitenciario procedente del ámbito eclesiástico, que, como le es propio, siempre creyó en el arrepentimiento y en la vuelta de la oveja descarriada al redil. Rehabilitar era pues autorizar de nuevo a ejercer el ministerio sacerdotal, y a percibir los beneficios inherentes, a aquel que había sido suspendido *a divinis* por haberse apartado de la iglesia incurriendo en herejía o en graves crímenes. El sacerdote suspendido de sus funciones e incluso excomulgado era rehabilitado cuando daba muestras inequívocas de arrepentimiento, si se trataba del delito de herejía; y una vez cum-

plida la pena, si la suspensión había sido consecuencia de haber sido juzgado y condenado por algún crimen (Castro y Pineda, 2009).

El sistema penitenciario moderno adoptó este concepto y esta filosofía cuando optó por la redención de penas en lugar del castigo. Ahora bien, si lo que se busca es resocializar es necesario que los centros penales estén en condiciones óptimas, que cuenten con recursos económicos y humanos suficientes, en el sentido de contar con el personal capacitado para atender al interno, interno con una serie de anomalías propias del ambiente social en el que se ha desenvuelto, como las estructuras familiares o del entorno, las cuales han generado tendencias criminales o delictivas (Molina, 2008).

Numerosos países parecen sentirse hoy en día avergonzados de sus cárceles. Muchos ciudadanos parecen preferir ignorar lo que ahí sucede. Las cárceles, señaló Michel Foucault, fueron en un inicio apenas “un equipo para volver a los cuerpos dóciles y útiles, por un trabajo preciso

MAPA 1. HOMICIDIOS POR MUNICIPIO EN EL SALVADOR. COMPARACIÓN DE LOS CATORCE MESES ANTERIORES A LA TREGUA (ENERO DE 2011-FEBRERO DE 2012) CON LOS CATORCE SIGUIENTES (MARZO DE 2012-ABRIL DE 2013)



Fuente: Garzón, 2013.

sobre su cuerpo” (Foucault, 1998), que en el siglo diecinueve se transformó, a partir de las leyes penales, en el castigo por excelencia. La situación de las cárceles en un país suele reflejar las virtudes y, muy a menudo, los defectos del estado que las gestiona y de su sistema de justicia.

Para describir la salud de un sistema penitenciario se pueden utilizar muchas variables, habiéndonos concentrado en dos de ellas: en la población total de reclusos en El Salvador (tabla 5) y en la tasa de reclusos por 100.000 habitantes (gráfica 7). Como se ve, entre 2004 y 2009 el total y la tasa de reclusos casi se duplicaron. La mayoría de las veces los problemas de un sistema penitenciario son el reflejo de los problemas de una sociedad: desigualdad social, falta de libertades y, sobre todo, un sistema de justicia penal con muchos aspectos cuestionables, cuando menos.

La tabla 5 muestra también una proyección según la cual hay una tendencia de crecimiento de reclusos inversamente proporcional a la capacidad de alojamiento del sistema. Entre 2004 y 2009, la población penitenciaria se incrementó en promedio en dos mil personas por año, lo que no ha coincidido con el aumento de la capacidad instalada del sistema penitenciario, que apenas pasó de 7.372 a 8.110 cupos, que se mantienen en la actualidad, aun cuando hay dos procesos de ampliación de infraestructura en curso que ampliarían la capacidad.

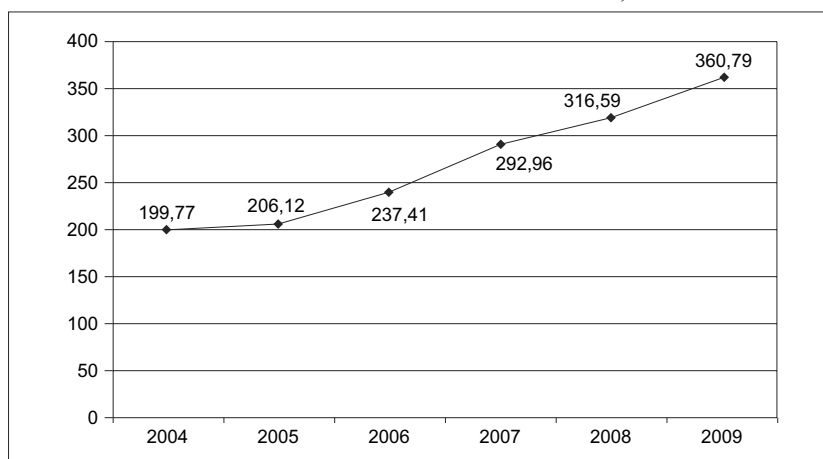
Para determinar las tasas de adultos privados de libertad respecto de la población se utilizó la tabla de conciliaciones y proyecciones demográficas de los censos de 1992 y 2007, lo que quiere decir que los datos utilizados son los ajustes a las proyecciones poblacionales 1992-2006 a

TABLA 5. POBLACIÓN TOTAL DE RECLUSOS EN EL SALVADOR, 2004-2009

Año	Procesados			Condenados			Total centros penales	Población El Salvador	Tasa por cada 100.000 hab.	Cupos penitenciarios	% de exceso	Fecha del dato
	H	M	Total	H	M	Total						
2004	3.965	293	4.258	7.436	347	7.783	12.041	6'027.398	199,77	7.372	63,33	20/12/2004
2005	3.467	157	3.624	8.474	371	8.845	12.469	6'049.412	206,12	7.372	69,14	20/12/2005
2006	4.219	372	4.591	9.427	402	9.829	14.420	6'073.859	237,41	7.372	95,60	24/12/2006
2007			6.579			11.288	17.867	6'098.714	292,96	8.110	120,31	30/11/2007
2008	6.219	893	7.112	11.686	592	12.278	19.390	6'124.704	316,59	8.110	139,09	31/12/2008
2009	6.505	1.018	7.523	13.773	902	14.675	22.198	6'152.558	360,79	8.110	173,31	31/12/2009

Fuente: Dirección General de Centros Penales.

GRÁFICA 7. TASA DE RECLUSOS POR 100.000 HABITANTES, 2004-2009



Fuente: Dirección General de Centros Penales.

partir de la información obtenida en el censo de 2007, del cual se extraen las proyecciones para los años 2008 y 2009 (Amaya, 2010). La población carcelaria tabulada hasta 2009 era de 360,79 por 100.000 habitantes, lo que refleja claramente el aumento de la población en los penales.

2.1 LA SOBREPoblación CARCELARIA: UN PROBLEMA SIN RESOLVER

El Salvador es el país centroamericano con la mayor sobrepoblación carcelaria. A raíz del incendio en una prisión hondureña en febrero de 2012, que causó la muerte de unos trescientos cincuenta reclusos, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) criticó duramente la situación que se vive en las cárceles de todos los países de América Central, solo en Belice no se registra hacinamiento carcelario, así como el aumento de la violencia en las prisiones latinoamericanas en general. La situación en los centros penitenciarios salvadoreños es un asunto de actualidad desde hace algunos meses, debido al acuerdo entre las maras y el gobierno para reducir las tasas de violencia en el país, acuerdo en el que se habría negociado la reubicación en cárceles menos severas de algunos líderes de las dos principales bandas, la Mara Salvatrucha y Barrio 18. Como se ha visto, aun cuando desde entonces la tasa de homicidios se redujo significativamente, algunos analistas y datos señalan que la tasa de desaparecidos podría estar aumentando.

Las autoridades a cargo de la Dirección General de Centros Penales (DGCP) llevan cerca de cinco años de estar administrándolos, pero la situación del sistema penitenciario sigue sin mostrar mayores resultados. Las cárceles salvadoreñas continúan hacinadas a más no poder, con un 300% de sobrepoblación en relación con su capacidad real; además, datos oficiales señalan que desde los recintos penitenciarios se ordenan alrededor del 80% de las extorsiones y otros crímenes. Incluso, una auditoría realizada por la Organización de los Estados Americano (OEA) en octubre de 2012, determinó que ninguna de

las diecinueve cárceles del país sirve para rehabilitar y reinsertar a los reclusos porque están en condiciones “mediocres”. Y las autoridades penitenciarias siguen sin encontrar la fórmula para solucionar la problemática de las cárceles.

El relator de la OEA, Rodrigo Escobar Gil, reconoció durante su visita a El Salvador en octubre, que las autoridades gubernamentales cuentan con la voluntad de atacar el principal problema de las cárceles salvadoreñas, el hacinamiento, y otros, pero que todavía hace falta mucho por hacer. Para Escobar, “el hacinamiento provoca violencia, desorden, delincuencia en las cárceles, enfermedades, amotinamientos y mil problemas más”. Los amotinamientos, los intentos de fuga y la ejecución de delitos desde las cárceles salvadoreñas son materias comunes. Y los teléfonos celulares son la principal arma para organizar crímenes y extorsiones desde ellas.

Incluso el ex director de la DGCP, Douglas Moreno, y ex viceministro de Justicia, ha reconocido en varias oportunidades que el problema de las cárceles se origina en el hacinamiento. Como se dijo, las diecinueve cárceles salvadoreñas sobrepasan en 300% su capacidad, ya que cuentan con capacidad para albergar ocho mil reclusos y en la actualidad hay casi veinticinco mil. Las políticas de mano dura y mano súper dura fueron declaradas inconstitucionales y fracasaron en la confrontación de este problema. Aunque fueron abolidas legalmente, continúan vigentes de hecho, dando como resultado un alto número de arrestos y detenciones durante los últimos años, muchos sin seguir los procedimientos legales. En la gráfica 8 se ve cómo un tercio de los reclusos guardan prisión sin haber sido condenados.

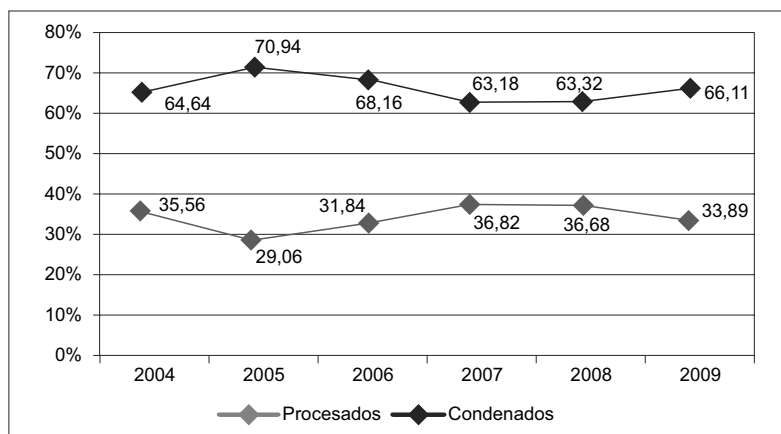
De los adultos privados de libertad entre 2004 y 2009, 66,11% cumplía una condena, y el 33% restante se encontraba procesado, sin condena, lo cual indica que durante esos cinco años un tercio de los internos estaba purgando un castigo sin condena legal, y señala a su vez la alta mora judicial existente.

Como se ve en la tabla 6, entre 2006 y 2012 la población carcelaria adulta aumentó cerca de

60%; la de menores casi se duplicó; y la de pandilleros adultos casi se duplica también, todo lo cual indica que el sistema penal y la policía insisten en considerar que la eficacia está en el número de capturas.

En la gráfica 9 se ve cómo la población interna adulta viene creciendo desde 2006, y que lo ha seguido haciendo en el periodo 2009-2012, administración Funes, en el que se ha continuado con la estrategia de enfoque penalista y poca prevención.

GRÁFICA 8. ESTATUS JURÍDICO DE LA POBLACIÓN PRIVADA DE LIBERTAD, 2004-2009



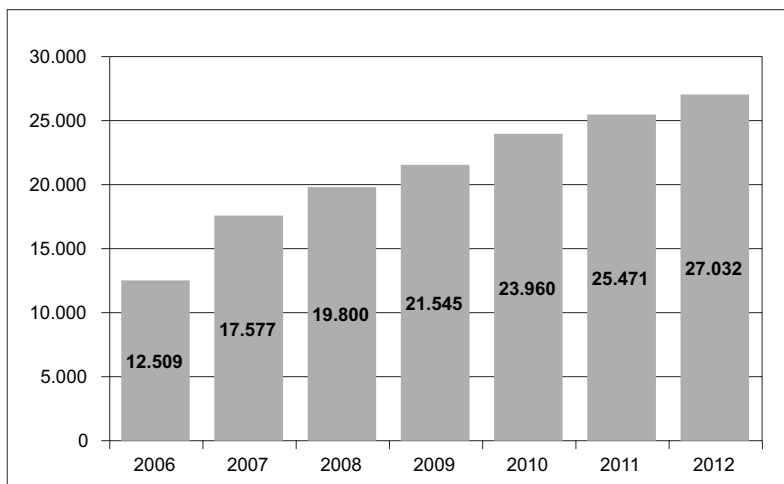
Fuente: Dirección General de Centros Penales.

TABLA 6. POBLACIÓN RECLUIDA POR RANGO ETARIO, 2007-2012

Población total	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Adultos (DGCP)	17.577	19.800	21.545	23.960	25.471	27.032
Menores (Isna)	858	844	930	971	1.451	-
Menores (Centros intermedios)	51	75	91	66	387	-
Pandilleros adultos	5.412	6.694	7.555	8.699	9.583	-

Fuente: Dirección General de Centros Penales.

GRÁFICA 9. POBLACIÓN INTERNA ADULTA, 2006-2012



Fuente: Dirección General de Centros Penales.

En cuanto al rango de edad de la población penitenciaria, la gráfica 10 muestra que cerca de 70% de los privados de libertad son jóvenes entre 18 y 35 años, lo que constituye motivo de alarma social, por cuanto la juventud salvadoreña es la que está poblando mayoritariamente las cárceles.

La lamentable situación de la población penitenciaria se debe a la adopción de medidas político criminales que hicieron énfasis en el endurecimiento en la ejecución de la pena y en el procesamiento de personas sospechosas, medidas que incluyeron el cierre de alternativas a la prisión para varios delitos, el aumento desproporcionado de las penas, el recorte de beneficios penitenciarios, la creación de nuevos delitos y el establecimiento de disposiciones procesales orientadas promover el encarcelamiento preventivo: artículo 294 del Código procesal penal y ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja.

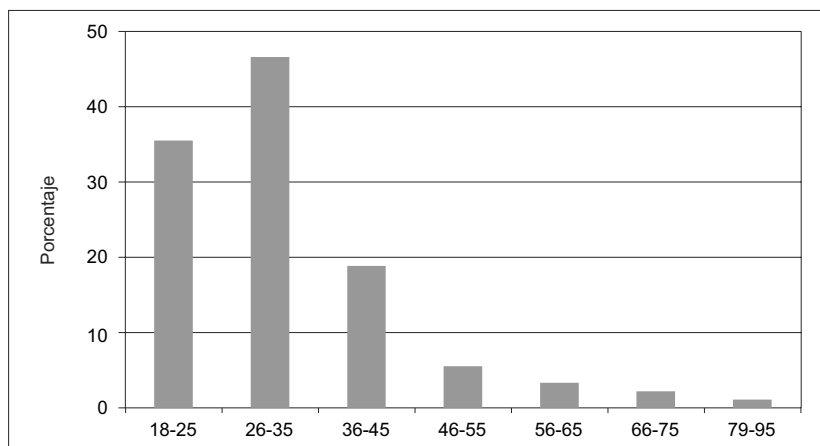
Actualmente los centros penales son una prioridad de las políticas gubernamentales de seguridad, en tanto gran cantidad de hechos delictivos de trascendencia se fraguan y ejecutan desde allí, particularmente las extorsiones que afectan a amplios grupos de la población. El crecimiento de la población penitenciaria ha llevado a una importante pérdida del control sobre la

misma y facilita el debilitamiento de las estructuras de seguridad penitenciaria, afectadas además por la corrupción (Amaya, 2010).

Cambiar a un sentido positivo de buenas prácticas penitenciarias el escenario actual es una tarea muy difícil pero no imposible e implica, además de solucionar el cumplimiento de las penas de prisión, que su cumplimiento sea parte de un tratamiento integral encaminado a reinserir a los individuos a la sociedad. La reforma del sistema penitenciario no debe ser una frase vacía, sino que debe mostrar evidencias de cambios positivos, basados en el respeto a los derechos y la dignidad de los privados de libertad. El gobierno del presidente Funes comenzó a trabajar en esta perspectiva y los resultados deberán comenzar a verse a mediano plazo.

Estructuras de control social como el sistema penitenciario no son efectivas si no cuentan con un programa de acción que las vincule o aúne funcionalmente. La coordinación de acciones entre los elementos estructurales en función de la regulación social es conocida como estrategia del control, constituyendo en sí misma un componente funcional vital de la gestión del sistema de control social. Y entre dichas estrategias se destaca la resocialización, objeto del presente trabajo. La estrategia resocializadora persigue primero que todo el mejoramiento humano y es

GRÁFICA 10. POBLACIÓN PENITENCIARIA POR RANGO DE EDADES



Fuente: Dirección General de Centros Penales.

una alternativa a la represión pura y dura. En torno a la resocialización gravita una enconada disputa doctrinal que, entre otros aspectos, se refiere a la ambigüedad del concepto, a la factibilidad de resultados reales y al carácter de tratamiento correccional obligado que supone. Al margen de tal disputa doctrinal y práctica, el ideal y la praxis de la estrategia resocializadora debe ser reconsiderado y reestructurado cuidadosamente en aras de una regulación más humanista del orden social (González R., 2013).

3. SITUACIÓN DEL NARCOTRÁFICO

El llamado Triángulo Norte del istmo centroamericano, formado por El Salvador, Guatemala y Honduras, es una de las zonas más violentas del planeta debido al aumento del narcotráfico y a la presencia de aliados de los carteles mexicanos, así como a la debilidad de las instituciones estatales. Esta es una de las conclusiones del informe *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe*, publicado en agosto de 2013 por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Onudd; en inglés United Nations Office on Drugs and Crime, Unodc) y que sitúa a Honduras, con 92 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2011, como el país más peligroso del planeta en tiempos de paz. Según el informe, ese mismo año en El Salvador la tasa de homicidios fue de 69 por 100.000, segundo país del mundo en ese registro, y en Guatemala ascendió a 39, ocupando también uno de los lugares de países con tasas altas homicidios.

De acuerdo con el texto citado, desde hace unos años Centroamérica se convirtió en un puente entre los productores de cocaína en Suramérica y los consumidores de Estados Unidos, el mayor consumidor, después de que el gobierno de México endureciese su política contra el narcotráfico y los carteles de ese país decidiesen buscar más al sur un espacio donde desarrollar sus negocios con mayor impunidad. No obstante, el informe no analiza que la situación mexicana, en la llamada “guerra contra el narcotráfico”

declarada en 2006 por el presidente Felipe Calderón (2006-2012), ha alcanzado niveles de homicidios sin precedentes, al mismo tiempo que las Fuerzas Armadas han tomado la dirección de una estrategia a todas luces militarista, supeditando a las instituciones de seguridad pública a unidades de apoyo⁵.

Facilita las cosas la proliferación de armas de fuego ilegales, la existencia de una gran población joven desempleada y la debilidad de los estados del Triángulo Norte, entre los más pobres de América, con una renta per cápita de US\$2.700 y donde, según la Unodc, impera “una corrupción generalizada”⁶. Entre 2000 y 2005 la cocaína incautada en Centroamérica representó casi la misma cantidad que la incautada en México. Pero ya en 2011, “la cocaína incautada por Centroamérica fue trece veces superior a la incautada por México”, recalca el informe.

La cocaína que transita por la región mueve grandes cantidades de dinero y según la Unodc supone 14% del producto interno bruto (PIB) de Nicaragua, 13% del de Honduras y 10% del de Guatemala. En el caso de Honduras, la inestabilidad política tras el golpe de estado contra el presidente Manuel Zelaya en 2009 favoreció también la penetración del crimen organizado y “disparó la llegada de los cargamentos de cocaína” (Unodc, 2012). Aunque el documento establece un vínculo entre el flujo de cocaína por Honduras y Guatemala y la violencia, ya que los territorios con más homicidios son aquellos en disputa por el crimen organizado, reconoce que en El Salvador existen otros factores internos poderosos, como las disputas entre las maras.

Es posible observar que aun cuando el tráfico de cocaína ha incrementado la violencia en algunas áreas, el problema de seguridad en la región es mucho más profundo, enraizado en la debilidad innegable de los estados, la débil gobernanza y fuertes poderes *de facto*. De acuerdo con datos del índice de competitividad global 2012-2013 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en su informe sobre la seguridad en el sector logístico de la región, Guatemala

cuenta con un puntaje de 1,86 en una escala del 1 al 7 sobre la influencia del crimen y la violencia en los costos de operación de las empresas, donde 1 es “en gran medida” y 7 significa “en nada”. Por su parte, El Salvador tuvo un puntaje de 1,87, Honduras 1,98, Nicaragua 4,09 y Costa Rica 3,85.

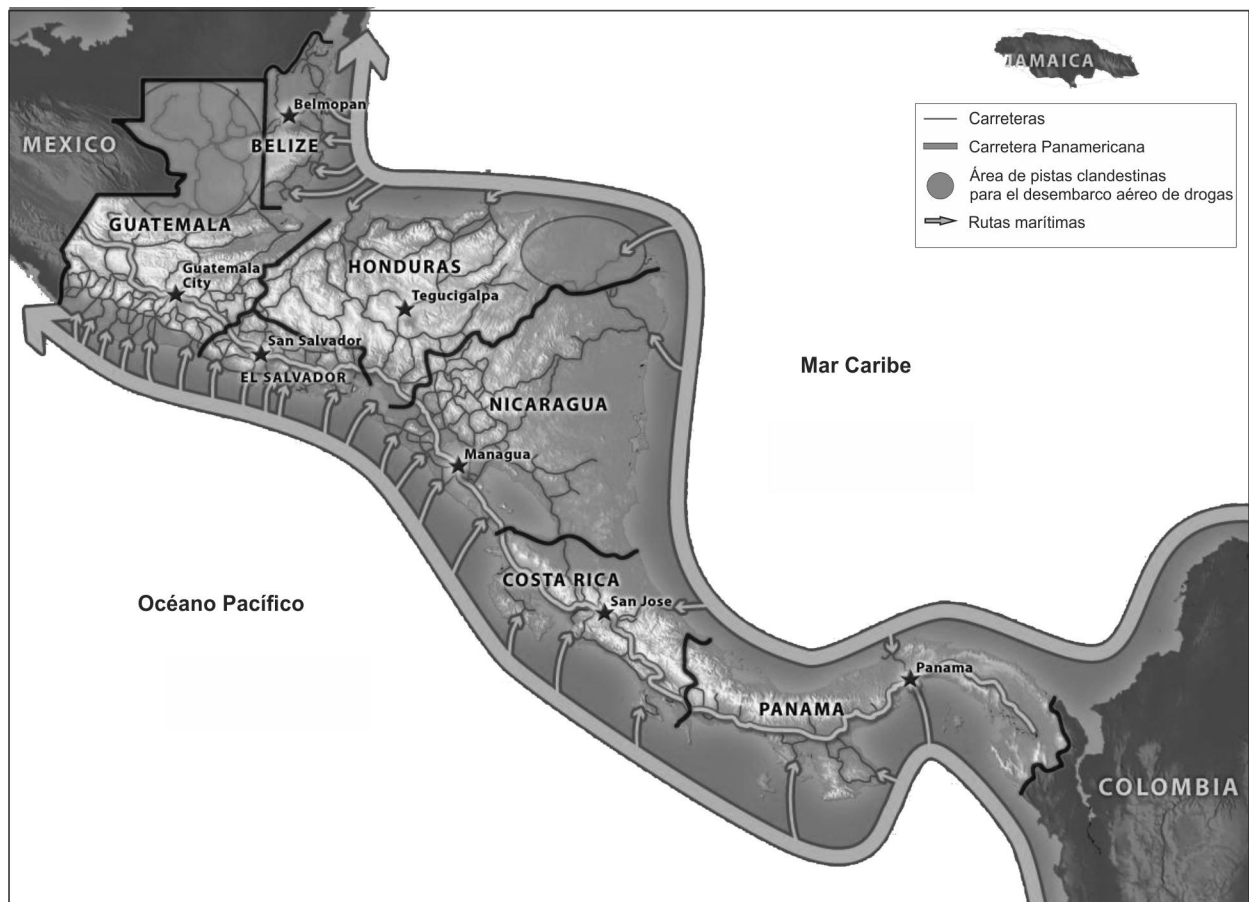
Costa Rica, Chile, Uruguay, Panamá y Argentina son los cinco países más seguros de la región. El estudio indicó que en Latinoamérica el costo del crimen representa el 1,01% de las ventas de las empresas, pero en El Salvador ese costo se eleva hasta el 2,58%, siendo superado solamente por Egipto y ocho países más de África (Cepal, 2012-2013).

Centroamérica se convirtió en puente de tránsito por excelencia (véase el mapa 2) cuan-

do Estados Unidos cerró el corredor Caribe en la década de los noventa, y en parte por el alto nivel de penetración en los estados nacionales que han logrado los grupos de crimen organizado de la región, subcontratistas la mayoría de las organizaciones colombianas y mexicanas, sobre todo en la policía y en los sistemas judiciales, y cada vez más en los sistemas políticos.

Un kilo de cocaína producido en las selvas colombianas cuesta hasta quinientas veces más al llegar a Estados Unidos. Su precio inicial se estima entre US\$585 y US\$780. Luego de salir de Colombia, pasar Centroamérica, atravesar México y cruzar la frontera con Estados Unidos, ese mismo kilo, ya adulterado, *rebajado*, se convierte en dos, llegando a costar US\$165.000 cada uno (El problema de las drogas en las Américas,

MAPA 2. RUTAS CENTROAMERICANAS EN EL TRÁFICO DE DROGAS



Fuente: U.S. Naval Institute.

Informe de la OEA). Al pasar la frontera estadounidense, el kilo se vende al por mayor entre US\$25.000 y US\$30.000 o más (gráfica 11), pero en algún momento de todo este trayecto esos 1.000 gramos sufrieron alteraciones químicas que los duplicaron.

4. NUEVAS AMENAZAS Y OTROS DELITOS CONEXOS

Cabe anotar al respecto lo siguiente:

- ♦ El problema del tráfico de drogas ya no puede abordarse según el esquema países productores, de tránsito y consumidores.
- ♦ Los países centroamericanos han pasado de ser solo corredores de paso a ser también consumidores.
- ♦ Se observa en consecuencia el surgimiento de mercados locales y de redes narcomenuedo, lo que lleva a la guerra entre expendedores, una de las causas del incremento en los homicidios, sobre todo en las regiones donde se libran esas guerras.
- ♦ A su vez, las redes de economía criminal tradicional se dedican ahora al tráfico de mercancías más lucrativas: al contrabando, el tráfico de personas, sirviendo asimismo de encomenderos, y engrosando economías informales y formales.

- ♦ Surgen por otra parte narcoeconomías locales.
- ♦ Se incrementen la trata de seres humanos y de órganos.
- ♦ Lo mismo que el tráfico de armas y municiones.
- ♦ Aumenta la piratería.
- ♦ Y, finalmente, crece el lavado de dinero y activos.

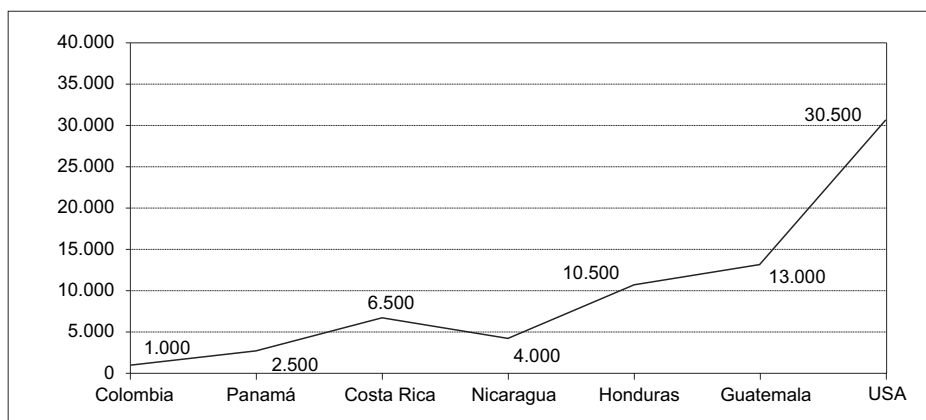
5. MENORES DE EDAD, VÍCTIMAS Y VICTIMARIOS EN UNA SOCIEDAD VIOLENTA

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, las principales causas de preocupación por los menores centroamericanos, son:

- ♦ Los homicidios de menores y su participación en actividades delictivas.
- ♦ El abuso por parte de las autoridades.
- ♦ El maltrato en el hogar.
- ♦ Los abusos sexuales a los que están expuestos.
- ♦ La explotación laboral.
- ♦ La explotación sexual de carácter comercial.

Registros del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Niñez y la Adolescencia (Isna),

GRÁFICA 11. PRECIO DE LA COCAÍNA EN LA RUTA ATLÁNTICA, EN DÓLARES



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

revelan el incremento en el país de los casos de maltrato y abuso sexual con fines comerciales en niños y niñas. El aumento se refleja en la comparación de estas mismas causas de ingresos con las de años pasados. Así, por ejemplo, mientras en 2007 por maltrato y abuso sexual ingresó al Isna 19% de menores, en 2008 fue 20%, en 2009 un 18%, y a mediados de 2013 estas causas habían superado el 20% de ingresos.

De acuerdo con datos del Isna, las pandillas reclutan a menores que habitan en las calles para que cometan delitos. El diagnóstico muestra que la situación de los niños es de alta vulnerabilidad y riesgo. La desintegración familiar, la drogodependencia, la violencia doméstica y la falta de recursos económicos de los hogares salvadoreños son algunos detonantes de esta patología, que parece no haber sido una de las prioridades para la clase política ni para los gobernantes, pues supone una respuesta basada en inversión adecuada y a largo plazo para enfrentar el problema, para no sufrir en el futuro las consecuencias de esta irresponsabilidad estatal.

6. VIOLENCIA SEXUAL E INTRAFAMILIAR

De acuerdo con informes de las Naciones Unidas, pese a los esfuerzos por disminuir la violencia contra las mujeres, esta continúa creciendo y cada vez es más violenta. Esta violencia vulnera los principios universales de los derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales como la Convención para la eliminación de todo tipo de discriminación contra la mujer (Cedaw) y la Declaración de la Asamblea general de la ONU, basada en los artículos 1º y 2º, entre otras. La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y otras agencias asociadas de la ONU, y la Convención Cedaw, definen la violencia por motivos de género como aquella que está dirigida en contra de una persona con base en su sexo, concepto que incluye actos que causan daño o sufrimiento físico, mental o sexual, la amenaza de tales actos, la coacción y otras formas de privación de la libertad.

La violencia contra las mujeres y niñas incluye el maltrato físico y el abuso sexual, psicológico y económico, y por lo general se conoce como “violencia basada en el género” por desarrollarse, en parte, a raíz de las condiciones de subordinación de la mujer en la sociedad. El patriarcado tiene creencias, normas e instituciones sociales que legitiman y perpetúan la violencia contra las mujeres; los mismos actos que se castigarían si estuvieran dirigidos contra un hombre, suelen quedar impunes cuando la afectada es una mujer, especialmente si se realizan dentro de la familia.

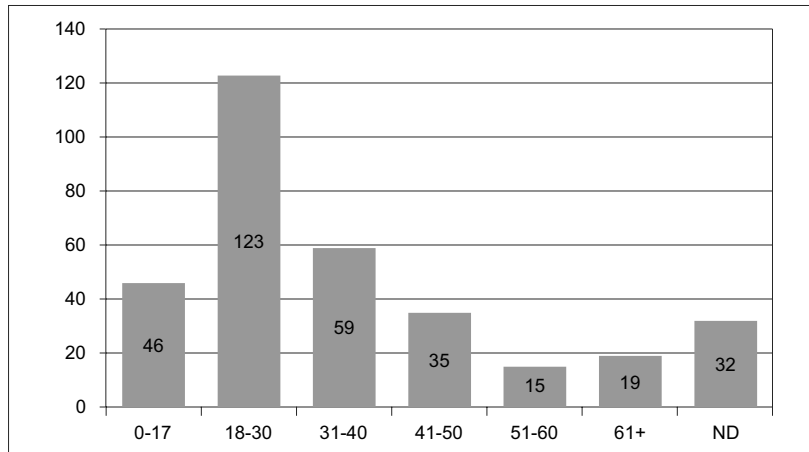
En materia de violencia de género existe diversidad de conceptos, que en ocasiones se utilizan como si se tratara de lo mismo: violencia de género, doméstica, intrafamiliar, conyugal, familiar y contra las mujeres. Estos conceptos deben diferenciarse porque cada uno requiere modos distintos de atención, prevención y sanción, con el fin de proteger a las víctimas de violencia, como parte de la obligación del estado de garantizar la seguridad y el ejercicio pleno de los derechos humanos. Según registros de la Policía de El Salvador, en 2012 enero, con 75 casos, y febrero, con 62, fueron los meses en los que más asesinatos de mujeres se cometieron. En cuanto a las edades, las jóvenes entre 18 y 30 años fueron el grupo con más casos, equivalentes al 37,4%.

La gráfica 12 muestra que la gran mayoría de asesinatos de mujeres se ubica también en el sector más joven (18 a 30 años), duplicando el rango etario que le sigue (31-40).

Según datos de la Policía nacional civil (gráfica 13), entre 2005 y 2011 el asesinato de mujeres aumentó en general, siendo especialmente importantes los años comprendidos entre 2009 y 2011, cuando casi se duplicaron, con una sensible disminución en 2012, pese a lo cual la tendencia sigue siendo a aumentar.

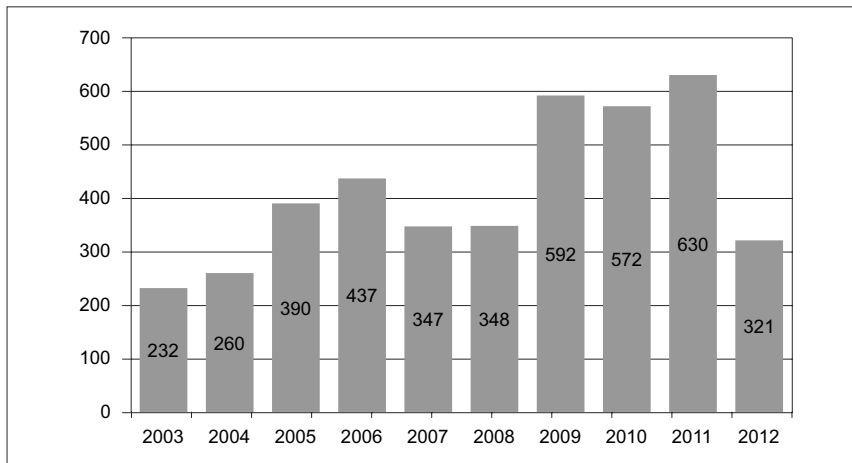
Por municipios, San Salvador ocupa el primer lugar en cantidad de asesinatos de mujeres, con 24, seguido por Ilopango con 17, San Miguel con 15 y Santa Ana con 14. El resto de municipios reportaron menos de cinco casos (gráfica 14).

GRÁFICA 12. ASESINATOS DE MUJERES POR RANGOS DE EDAD, 2012



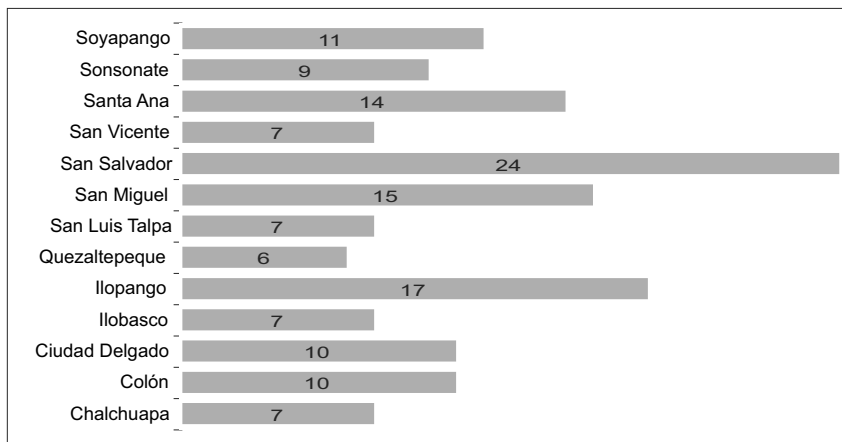
Fuente: Isdemu.

GRÁFICA 13. TOTAL DE ASESINATOS DE MUJERES EN EL SALVADOR, 2003-2012



Fuente: PNC.

GRÁFICA 14. ASESINATOS DE MUJERES 2012, POR MUNICIPIOS



Fuente: Ormusa.

7. DEFICIENTE INVESTIGACIÓN DEL DELITO

De acuerdo con la Constitución, la investigación del delito corresponde a la Fiscalía General de la República, para lo cual recibe la colaboración de la Policía nacional civil. A esta obligación de la Fiscalía se suma promover la acción penal de oficio o a petición de parte, como lo establece el artículo 193 de la Constitución de la República. La Policía nacional civil ha hecho esfuerzos por mejorar su capacidad de investigación, pero hay decisiones que parecen tardías y debieron tomarse desde el inicio del mandato presidencial. Muestra de ello es que solo en el segundo semestre de 2012 la Policía estableció como prioridad la creación de la División Central de Investigaciones, como parte de una reestructuración de la Subdirección de Investigaciones. En este rubro se observan todavía la falta de coordinación y, muchas veces, de entendimiento. Cabe señalar por último que otra causal de la poca eficiencia es la inexistencia del desarrollo necesario de la investigación científica de las pruebas recabadas, además de la alta vulnerabilidad que sufre la escena del crimen por falta de celo en la preservación de las evidencias.

8. CONTROL DE ARMAS DE FUEGO

De acuerdo con el *Informe de desarrollo humano 2009-2010* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en Centroamérica circulan cerca de tres millones de armas de fuego y dos de cada tres de ellas son ilegales. Guatemala, Honduras y El Salvador son los países con mayor número de armas ilegales. En tal sentido, no es coincidencia que estos países tengan el mayor número de homicidios cometidos con armas de fuego. Según el PNUD, más de la mitad de la población salvadoreña estaría dispuesta a armarse para defenderse, aunque la mayoría se opone a las armas de fuego.

Ante esta problemática proponemos un pacto nacional en el que participen los partidos políticos, los gremios empresariales, representantes de sindicatos, agrupaciones del movimiento so-

cial, iglesias, universidades y el gobierno, a fin de establecer una agenda de los problemas sociales en los que el consenso determine medidas mínimas de tratamiento y solución. No se trata de elaborar un documento y someterlo a la opinión pública, sino de promover la participación de todos los sectores sociales.

9. LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES DE SEGURIDAD

El *Plan quinquenal de desarrollo, 2010-2014*, presentado por el gobierno del presidente Mauricio Funes, sostiene que desde el inicio de la posguerra El Salvador registra altos niveles de violencia e inseguridad, razón por la cual es considerado uno de los países más violentos de la región. Una tasa de homicidios que supera los 50 por 100.000 habitantes genera sentimientos de inseguridad en la ciudadanía y se convierte en otro de los problemas que debe enfrentar el país. El citado *Plan quinquenal* señala las siguientes como las principales líneas de acción en materia de control y represión del delito: 1) combatir frontalmente la criminalidad en todas sus expresiones y, en especial, los delitos que más afectan a la ciudadanía; 2) reducir la impunidad mediante el fortalecimiento de las instituciones del sector justicia encargadas de la investigación de los hechos delictivos y de la mejora en la coordinación interinstitucional; 3) modernizar y profesionalizar la Policía nacional civil en sus funciones de control y represión: gestión, disuasión, investigación criminal e inteligencia; 4) elevar la calidad de la información de la Academia Nacional de Seguridad Pública; y 5) fortalecer la seguridad migratoria.

A pesar de que el *Plan* define una serie de planes de seguridad, acciones y estrategias para enfrentar los índices de criminalidad, El Salvador continúa siendo uno de los países más inseguros del mundo. Los esfuerzos del gobierno parecen no haber tenido éxito, por lo cual a continuación exponemos una serie de áreas en las que el gabinete de seguridad debería priorizar su

trabajo. Al igual que otros países centroamericanos, El Salvador se caracteriza por no tener estadísticas centralizadas, creíbles y actualizadas de los hechos delictivos que se cometen. La Policía nacional civil y la Fiscalía General de la República no conocen con certeza el porcentaje preciso de incidencia que tienen las pandillas en los homicidios que se registran en el país.

La Policía ha señalado “que la falta de un estudio pormenorizado que determine la vinculación exacta de grupos de pandillas en los homicidios, hacen que estos se calculen a través de la práctica (*sic*), que oscila entre el 40% y 50% de los crímenes”. En cambio, el Departamento de Estadísticas Forenses del Instituto de Medicina Legal (IML) sostiene que en 2009 solo 11,8% de los homicidios estuvo vinculado a los miembros de pandillas. La falta de un estudio técnico sobre los índices de la criminalidad, metodológicamente elaborado y actualizado es una tarea pendiente en El Salvador, lo cual es evidente ya que esta información nace producto de la investigación del delito, y como se verá más adelante, esta es parte medular del problema del combate a la delincuencia.

10. LA INSTITUCIONALIDAD DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Las necesidades sociales actuales se orientan en la dirección de solucionar los conflictos por la vía del entendimiento y la justicia, en función de prevenir la comisión de delitos. Para ello es necesario rediseñar la Policía nacional civil en función de estos objetivos, dándole el carácter de servicio público, lo que la obliga a proteger los derechos humanos y civiles de los ciudadanos. Al mismo tiempo, se le reafirma el deber de descubrir la mayor cantidad posible de los delitos cometidos, a fin de que un sistema de justicia penal civilizado, equitativo y eficaz cumpla con su obligación de mantener la criminalidad en los límites socialmente tolerables.

La incompreensión de la dialéctica prevención-coerción resulta no solo del fracaso de un

sistema penal que confía exclusivamente en la represión, sino que es inherente también al proceso social, desde su misma aparición. Por tanto, es necesario reconocer explícitamente el fracaso del actual sistema represivo (Curbet, 1983). En este contexto, son cada vez más urgentes los esfuerzos por desentrañar la complejidad de los problemas de inseguridad, reducidos en muchos casos a problemas policiales, debido a la presión social y mediática por soluciones prácticas e inmediatas. Antes que la comprensión del problema, lo que prima es su administración, es decir su regulación y encausamiento mediante medidas como la producción, muchas veces empírica, de datos estadísticos y, sobre todo, de indicadores como acción prioritaria para “controlar la violencia”.

La mayor parte de los dramas familiares, escolares y vecinales se viven el terreno de las desigualdades sociales, la pobreza extrema y la marginación. Un joven descuidado y maltratado en su familia, que tiene problemas de conflictividad en la escuela o al que en su barrio se acercan las pandillas, es muy probable que pronto sea un delincuente, ya que las oportunidades de delinquir son fáciles y numerosas y las mafias de alto nivel están al acecho. La prevención del delito debe reunir a los funcionarios encargados de los servicios fundamentales (educación, trabajo, vivienda y urbanismo, salud, servicios públicos domiciliarios, etc.), a la policía y a la justicia, para enfrentar situaciones que conducen a la delincuencia. Los municipios y las comunidades ocupan una posición estratégica para influir sobre las causas de la criminalidad, con el apoyo financiero y técnico de otras instancias gubernamentales y de las organizaciones internacionales. Los funcionarios en todos los niveles, nacionales y locales, deben utilizar su autoridad política y asumir la responsabilidad en la lucha contra la violencia.

La sociedad salvadoreña debe tener una discusión franca y amplia, alejada de los oportunismos políticos para no caer en falsas opciones, y dar respuestas racionales que permitan la reducción gradual y sostenida de la violencia, desde

sus causas hasta sus efectos. Sin este compromiso real, la calidad de vida de los ciudadanos salvadoreños, sobre todo en las ciudades, los derechos de la gente y la confianza en la comunidad seguirán siendo vulnerados cada vez con mayor frecuencia y profundidad. Así mismo, mientras los niveles y las categorías del crimen no se diferencien, y no se determinen estrategias y operaciones diferenciadas para hacerles frente, la violencia generalizada y el crimen organizado enquistado en el poder seguirán pervirtiendo la vida de la república.

La problemática de la criminalidad es un asunto complejo que debe ser tratado sistemática y multifactorialmente. Y aun cuando es una utopía pretender erradicar la delincuencia, sí es factible disminuirla. Cumplir con este objetivo depende de la sensatez de las soluciones propuestas desde la política criminal estatal, ya que, como se ha visto, al optar por soluciones inadecuadas, el problema, lejos de disminuir, tenderá a aumentar. En el marco de las campañas políticas se escuchan y leen propuestas conservadoras propias del modelo de estado policial del siglo diecisiete, sustentado en una doctrina de seguridad nacional de tipo antsubversivo. De acuerdo con su lógica, este modelo tiene como objetivo la destrucción del “enemigo interno”, concepto este que en el desarrollo de un conflicto suele abarcar a todo actor de “desorden social” y tiende a criminalizar la pobreza.

Por eso, es necesario evaluar si dichas propuestas son las más convenientes para atender el problema; lo anterior a pesar de que los políticos siguen ocultando que ninguna sociedad ha encontrado la solución en el endurecimiento de las penas, la mano dura y la cero tolerancia. En muchas ocasiones el derecho penal es presentado como un instrumento de control social. De la ley penal y de su aplicación no puede esperarse un efecto preventivo o disuasivo de las conductas punibles, como dijo algún diputado derechista, ya que esta es una contradicción en los términos, porque el derecho penal actúa después de cometido el delito, por lo que no puede prevenir. Tampoco es útil para disuadir, porque el delin-

cuento le apuesta a salir impune y en el sistema legal vigente la impunidad parece ser la norma.

Los pobres siempre son los malos y siempre son los que pierden. Para los delincuentes, además, suele ser más fácil atacar a una persona pobre. Basta con visitar las cárceles y ver quiénes están ahí. Los ricos tienen mayores recursos para protegerse. Sin embargo, son los que más se quejan. La muestra social que se ve en las cárceles no se corresponde con lo que se ve en la calle. En una sociedad en la que hay altos grados de desigualdad, los que tienen más siempre encontrarán más posibilidades de resolver sus problemas, cualesquiera que sean.

Una de las causas del agravamiento de la violencia social es la pérdida de importancia de algunos valores en la sociedad, valores considerados esenciales para la convivencia social y el desarrollo de la personalidad, y que infortunadamente se relativizaron en las últimas dos décadas. Por lo que se incrementaron algunos delitos en situaciones en las cuales la probidad y la confianza desempeñan un papel esencial, como en el caso de la corrupción y el fraude en la administración pública y los negocios privados. Asimismo, la propaganda del mercado desata la envidia y la codicia, que llevan al incremento de otros ilícitos como la estafa, el robo, etc., es decir dinero fácil. Mientras tanto, el irrespeto por la integridad física de los demás y la pérdida de la noción de dignidad humana dan lugar al aumento de delitos como el homicidio, las lesiones, las extorsiones y las violaciones sexuales.

La llamada viveza salvatrucha es hoy una institución nacional, mediante la que se pretende conseguir lo que sea a costa de lo que sea. Es una cuestión que, como se dijo, costará mucho revertir, por lo que es imperativo empezar ya, mediante el rediseño del sistema educativo y de los valores de la convivencia ciudadana, la lucha contra la desigualdad, la educación para la tolerancia y, fundamentalmente, el respeto al estado de derecho y la justicia, todo dentro de un estado que cumpla con sus deberes legales y constitucionales con eficacia y eficiencia.

Los tiempos que corren no son buenos para los derechos humanos. La realidad de la llamada sociedad del riesgo, el manejo mediático y político de la macrocriminalidad como el llamado terrorismo, término que generalmente se usa a conveniencia política, son los pretextos para desarrollar una política criminal de guerra, que poco se diferencia en realidad de la guerra.

Por otra parte, las condiciones socioeconómicas deplorables en que viven cada vez más personas llevan al resurgimiento de ciertos delitos contra la vida y la propiedad, lo que no justifica pero sí explica que cierta criminalidad ocurra a consecuencia de la necesidad de adquirir bienes, algunos esenciales para la supervivencia, otros superfluos, inducidos por la llamada publicidad comercial de una sociedad consumista y nihilista. Los políticos tradicionales no reconocen esta realidad, que pondría en evidencia los fracasos de sus políticas económicas, aun cuando hay pruebas fehacientes del incremento de la pobreza y el desempleo en los sectores más vulnerables de la sociedad, propiciándose mayor marginación y exclusión. A todo lo cual se suma el aumento del consumo de drogas, que conduce a muchas personas a robar y hasta a matar para financiar su adicción, y a los expendedores a pelear a muerte por sus mercados.

Otro gallo cantaría si estos políticos tradicionalistas trataran el problema de la criminalidad tomando al toro por los cuernos. No se trata de proponer, simplemente, la promulgación de más leyes, el aumento de las penas y la construcción de más cárceles o su ampliación, lo que solo sirve para ampliar los ámbitos de aplicación del derecho penal y aumenta la represión, sin solucionar nada. Por el contrario, los programas de educación ciudadana para la democracia deberían reformularse, para que los niños siembren, y cosechen como adultos, identidad con las instituciones estatales y respeto por los recursos públicos. Por otra parte, el contenido de las guías sexuales con que se instruye a los adolescentes debería apartarse de dogmas religiosos y ajustarse a la realidad social.

El efecto de la mano dura, plantea Bernardo Kliksberg (2008), es generar ‘carne de cañón’ para el crimen organizado, que ofrece incentivos materiales y simbólicos, y ampliar su posibilidad de reclutar a jóvenes en situación de riesgo. El estado, con la ayuda de la sociedad, debería ‘competir’ con las bandas organizadas para reclutar a los jóvenes vulnerables hacia el sistema educativo y el mercado laboral. Si en lugar de eso se limita a reprimirlos, solo conseguirá empujar a muchos al delito

La delincuencia en El Salvador y en muchas partes del mundo es uno de los mayores problemas en la actualidad. Pero para hablar de ella es necesario saber todo lo que su concepto encierra. La delincuencia y su otra cara, la inseguridad, son problemas muy complejos que no pueden separarse de lo social, y como problemas complejos exigen soluciones complejas. Para ello lo más importante es, sin duda, la participación de la ciudadanía.

Para iniciar una discusión nacional seria y menos reactiva al respecto debemos rayar la cancha, y para ello hemos de insistir en que el siglo veintiuno enterró al estado de bienestar. A partir de allí, los estados han tendido a reducirse en todos los aspectos, por lo que los nuevos entramados de poder, ya no político sino económico, han dado lugar a la aparición de una nueva categoría: los excluidos, más allá de la marginación, quienes pueblan las cárceles, habiendo quedado excluidos por las políticas neoliberales, aplicadas a destajo en Latinoamérica sobre todo a partir de la década del noventa. Es sabido que los inmigrantes constituyen buena parte de la población carcelaria en Europa, y los latinos en Estados Unidos. Mientras tanto, las nuevas formas de criminalidad, con total impunidad, continúan moviendo cantidades inimaginables de dinero, en muchos casos con ayuda de los estados.

Las plutocracias gobernantes producen y reproducen constantemente el delito: por una parte, generan las condiciones, al privar de medios de subsistencia a un número creciente de individuos, convierten la propiedad colectiva

en propiedad privada de una persona o corporación, privatizan el producto generado por toda la sociedad y concentran la riqueza en pocas manos. Por otra, el delito se desarrolla como negocio capitalista, la supervivencia está signada por las mismas leyes de la oferta y la demanda del mercado mundial y cada vez más personas son contratadas como asalariadas para que cumplan con tareas delictivas. De lo que se deduce que el delito no es una anomalía, sino un producto necesario y complementario de la dinámica del capital, al cual le incorpora, en un momento determinado de su desarrollo, relaciones de mercado y de propiedad, convirtiéndolo así en un negocio rentable y que sirve a su vez para sustentar ese orden económico.

11. CONCLUSIÓN

La violencia creciente y la disposición a ella son fenómenos que escapan a los intentos de contención del estado, que emplea a su vez recursos violentos para enfrentarla, recursos que, al mismo tiempo, en muchos casos fomentan la violación a las leyes y la corrupción. Es posible considerar al crimen tradicional, si le podemos llamar así, un acto todavía racional en comparación con los sentimientos violentos y el odio en que los señores del poder han sumido a la sociedad salvadoreña.

La escalada a la violencia y su tendencia a estabilizarse preocupa primero que todo porque hace evidente la descomposición de los mecanismos de cohesión social, descomposición contra la cual las instituciones se muestran impotentes. Así, la sociedad se descompone en asociaciones de violencia y en pandillas de todas las escalas sociales, que nos hacen vivir un estado permanente de crimen e impunidad.

El índice de seguridad pública en la ciudadanía revela esta problemática institucional y las claves de fondo de la incapacidad estatal de algunos países de la región para proveer seguridad. Y pone de presente la necesidad imperante de incorporar al análisis tradicional la dimensión

seguridad-desarrollo. La formulación de nuevas políticas, la creación de capacidades para manejar el sector de la seguridad y los lineamientos para instituir un aparato estatal que en colaboración con la sociedad civil encare los problemas de la seguridad local y nacionalmente son materias pendientes en El Salvador y otros países.

Todo esto muestra la necesidad de que los ciudadanos se incorporen a trabajar en el diseño y la construcción de instituciones democráticas, combinando las capacidades de quienes se desempeñan en el estado y de quienes trabajan en la academia y la sociedad civil, con el objetivo compartido de proveer de instrumentos útiles para la discusión, el análisis y la toma de decisiones.

El filósofo alemán Horst Kurnitzky reúne quince ensayos de especialistas, pensadores y críticos sociales que analizan el fenómeno de la violencia desde ópticas muy variadas: la vulneración de la justicia y el derecho, la incrustación de la narcopolítica, el quebranto general de la justicia y los derechos humanos, la corrupción sistémica, la anomia de algunos estados, los medios de comunicación masiva como facilitadores de la violencia en todos los estratos sociales, el resurgimiento de la guerra étnica.

En esa perspectiva, estudiosos del fenómeno coinciden en señalar que vivimos un proceso de involución civilizadora: a pesar de todos los adelantos tecnológicos, no hemos podido desterrar la violencia. Al contrario: se ha convertido, bajo mil disfraces, en el arma de la dominación moderna al servicio de poderes cuyos verdaderos rostros apenas ahora empezamos a vislumbrar.

La política criminal ha variado a lo largo de la historia, y el modelo autoritario se caracteriza por subordinar la libertad al principio de autoritaridad, por lo que el alcance de la política criminal no tiene límites; ejemplo claro de ellos son las dictaduras, aun cuando puede serlo también una democracia. El concepto de seguridad nacional que caracterizó las políticas de las dictaduras latinoamericanas y algunas naciones durante el

siglo veinte, correspondiente a su vez a la división del mundo en dos bloques, que consideraba un enemigo interno, correspondiente al disidente político, ese concepto y modelo, pasaron a ser, luego del fin de la guerra fría, la seguridad ciudadana y los nuevos enemigos son caracterizados como el narcotráfico, el terrorismo y, en general, la delincuencia. Asistimos entonces al reemplazo del concepto de seguridad nacional por el de seguridad pública para los ciudadanos mediante la lucha contra el terrorismo y la criminalidad transnacional, lucha que permite todo y lo subordina todo a ella, con predominio de todos modos de la idea de que el fin justifica los medios con el que se manejaron y justificaron los gobiernos *de facto*.

A la pregunta de por qué el crimen organizado y la violencia social han adquirido una dimensión tal en América Latina en general y en algunas subregiones en particular, caben respuestas que tengan una explicación multicausal de un problema multicausal. No obstante, hay que considerar que uno de los factores predominantes ha sido la debilidad estatal, promovida y alentada por las políticas del libre mercado. Por último, pero no por ello menos importante, hay que tener presente que el estado y, con ello, la misma ley, está ausente en grandes extensiones de algunos territorios.

BIBLIOGRAFÍA

- Amaya, Edgardo. 2010. *Población privada de libertad al 2009*. En www.seguridadyjusticia.blogspot.com
- Banco Mundial. 2011. *Crimen y violencia en Centro América, un desafío para el desarrollo*. Banco Mundial. Washington.
- . *Conflicto violento e inseguridad. Informe sobre el desarrollo mundial 2011*. Banco Mundial. Washington.
- Beccaria, Cesare. 2004. *De los delitos y las penas*. Alianza Editorial. Madrid.
- Bentaberry, Julián. *La delincuencia y la exclusión social. Argentina, 2010*. En www.buenastareas.com/ensayos
- Bonavitta, Paola. 2010. “El pobre como amenaza en la posmodernidad”. *Revista KAIRO*. 26. Universidad de San Luis. Argentina.
- Castro, Jorge y Gustavo Pineda. 2009. *Perfil del estado de reclusión carcelario en El Salvador*. Fundación Quetzalcóatl. En www.fundacionquetzacoatl.org
- Cepal. 2013. “Un índice de competitividad regional para un país”. *Revista de la Cepal*. 110.
- Costa, Gino. 2012. “La situación de la seguridad ciudadana en América Latina”. *Aportes Andinos. Revista electrónica de derechos humanos*. 31. Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. En www.repositorio.uasb.edu.ec
- Durkheim, Emile. 1975. *La división del trabajo social*. Editorial Gorla. Buenos Aires.
- Factor Noticia. 2013. *¿Está la CIA detrás de la guerra contra el narcotráfico en México?* En www.factornoticia.com
- Garzón, Juan. 2013. “¿Qué dice la distribución de los homicidios en el salvador sobre la tregua entre pandillas?”. En www.insightcrime.org
- González C., Eduardo. “Sobre el concepto de represión”. *Revista de Historia Contemporánea*. 6. En <http://hispanianova.rediris.es/>
- González R., Marta. *Crítica a la capacidad resocializadora del sistema penitenciario*. En www.ambitojuridico.com.br
- Huhn, Sebastián et al. “Discursos de violencia y políticas anti-delincuenciales en Centroamérica”. German Institute of Global and Area Studie. www.opalc.org
- Klikberg, Bernardo. 2009. *¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina?* Latin American Program. The Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington.
- Kurnitzky, Hortst. 2002. *El imperio de la violencia en el mundo globalizado*. Océano. México.
- Martínez, J. 1990. “Violencia social y política en Santiago de Chile 1947-1989”. En Eugenio Tironi et al. *Personas y escenarios en la violencia colectiva*. Ediciones SUR. Santiago.
- PNUD. 2010. *Informe sobre desarrollo humano 2009-2010*.
- Salgado, Melissa. 2012. *Factores para entender la violencia en El Salvador*. Clacso. En www.bibliotecaclacso.edu.ar

Unodc-ONU. 2012. *Informe ejecutivo. Informe mundial sobre las drogas 2012*.

Varda, Francesca. 2012. *Tregua en El Salvador*. En www.americalatina.about.com

Waller I. 2007. *Menos represión, más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*. Inacipe. México.

NOTAS

- 1 Durkheim se plantea acá un problema que podría decirse de filosofía moral: ¿cuál es el ideal moral de la sociedad moderna? Y en su respuesta a esta pregunta formula algunas de sus principales reflexiones sobre los cambios acarreados por el proceso de modernización de los países europeos, sobre los tipos de “solidaridad” que son el cemento y el alma de los distintos grupos humanos y sobre el fenómeno que tanto lo inquietaba de la “anomia” propia de las sociedades modernas.
- 2 La única y verdadera medida de los delitos es el daño hecho a la nación y han errado los que creyeron que lo era la intención del que los comete. Alguna vez los hombres con la mejor intención causan el mayor mal a la sociedad y algunas otras con la más mala hacen el mayor bien. Otros miden los delitos más por la dignidad de la persona ofendida que por su importancia respecto del bien público. Algunos pensaron que la gravedad del pecado se considerase en la graduación de los delitos (Beccaria, 2004: 287)
- 3 La primera hipótesis, sobre que la principal causa de la delincuencia en América Latina es la exclusión social, que resulta al observar factores desencadenantes de conductas delictivas en personas de bajos recursos económicos, producto de las malas políticas en materia social, educativa, salud, y otras relacionadas con la economía y el desempleo. La debilidad e insuficiencia del estado serán quizás factores desencadenantes del aumento de la delincuencia durante toda esta época, luego de la precarización del empleo, baja inversión educativa, los malos servicios de salud y la incapacidad de observar a futuro los problemas que esto acarrea (Bentaberry, 2010).
- 4 Es preciso enfatizar que la historia de El Salvador del siglo veinte se caracteriza por la gran desigualdad en la distribución del ingreso, que

condiciona a una sociedad con enormes procesos de iniquidad y exclusión social; por canales de negociación, diálogo y debate público cerrados; por el fantasma del comunismo como identidad de cualquier expresión de oposición a los establecimientos políticos dominantes; y por la institucionalización de la violencia como mecanismo de resolución de conflictos (Salgado, 2012).

- 5 Los documentos de WikiLeaks muestran que Estados Unidos tiene injerencia en la estrategia militar en la guerra contra el narco y que busca aumentar su influencia en los mandos militares y modernizar el ejército. Estos cables muestran también que Estados Unidos dudaba seriamente de la capacidad de las fuerzas de seguridad mexicanas y del mismo carácter del presidente Calderón, demostrando en este caso cierta sensatez ante lo evidente. Pero a la vez van acompañados de las declaraciones de Hillary Clinton, la espía en jefe, como revela el WikiGate del pasado septiembre, en las que señala que lo que sucede en México es “narco insurgencia” comparable con Colombia. Existen numerosas voces de militares y políticos estadounidenses, incluyendo la del ex director de inteligencia nacional Dennis Blair, que han manifestado sus dudas acerca de las capacidades del estado mexicano para resolver por sí solo el problema del narcotráfico. Factor Noticia. “¿Está la CIA detrás de la guerra contra el narcotráfico en México?”. En www.factornoticia.com
- 6 Un acontecimiento decisivo que habrá que vigilar es el desplazamiento reciente del consumo de los países desarrollados a los países en desarrollo, lo que supondría una mayor carga para países relativamente menos preparados para soportarla. Las tendencias demográficas indican un probable aumento sustancial del número total de consumidores de drogas en los países en desarrollo, debido no solo al mayor crecimiento demográfico proyectado en esas zonas, sino también a su población más joven y a su rápida tasa de urbanización. Además, es posible que la brecha de consumo entre hombres y mujeres comience a cerrarse a medida que aumente el consumo de drogas por mujeres en los países en desarrollo a consecuencia de la desaparición de las barreras socioculturales y de una mayor igualdad de género (Unodc, 2012).

GUATEMALA: VIOLENCIA Y AUTORITARISMO, UNA MEZCLA PELIGROSA

IDUVINA HERNÁNDEZ BATRES

INTRODUCCIÓN

En las encuestas de opinión sobre los principales problemas del país, la sociedad guatemalteca destaca la crisis económica y la inseguridad. Y no es casual, por cuanto Guatemala continúa en los primeros lugares de violencia homicida en el continente, con tasas que desde hace casi tres lustros no bajan de 30 homicidios por 100.000 habitantes. A la par de esta situación, las políticas de seguridad son cortoplacistas y dispersas, sin considerar la necesidad de esfuerzos más allá de la coyuntura.

Este artículo examina la situación las políticas de seguridad en Guatemala durante 2012 y el primer semestre de 2013. La primera parte expone con algún detalle la situación de la violencia homicida y sus principales manifestaciones e impactos, resaltando el alza persistente en el número de muertes y el alto número que producen las armas de fuego en circulación.

El segundo apartado pasa revista a las principales políticas de seguridad impulsadas por las

autoridades y a la debilidad con que funciona la instancia civil responsable de la seguridad ciudadana, así como al empleo de las fuerzas armadas en labores de seguridad ciudadana como eje central de las políticas de seguridad y la incongruencia con lo declarado en el documento rector de la política de seguridad.

Dado el impacto que tiene el crimen organizado en la situación de seguridad, sigue una sección que explica los ejes de este fenómeno y sus principales manifestaciones, así como las políticas impulsadas al respecto.

La política de defensa, en particular lo que se refiere al rol de las fuerzas armadas, se explica y analiza al tenor de los acuerdos suscritos con el ejército de Estados Unidos para el combate al narcotráfico en la región.

La última parte incluye algunas conclusiones y previsiones sobre el devenir de la seguridad en un entorno político que difícilmente se modificará en los próximos años.

1. LAS CIFRAS DE LA VIOLENCIA HOMICIDA

Guatemala, uno de los países del llamado Triángulo Norte de América Central, con Honduras y El Salvador, sigue estando en la lista de naciones con los mayores índices de violencia homicida en el continente, lo cual hace que la muerte violenta de personas sea quizás el problema más grave de seguridad que enfrentan los guatemaltecos.

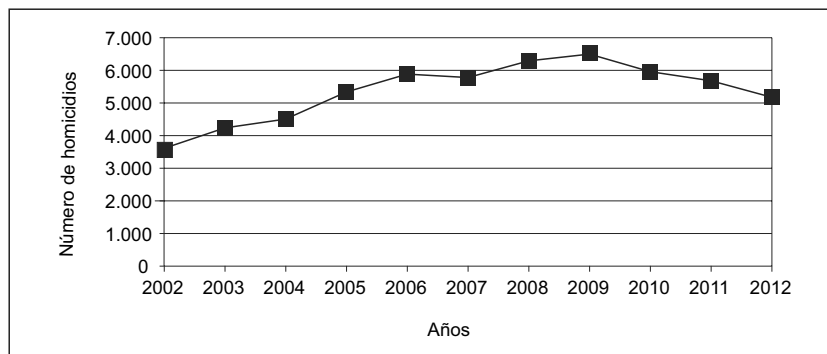
Si bien entre 2010 y 2012 hubo ligeros descensos con respecto a las altas cifras de años previos (véase la gráfica 1), no por ello los indicadores alcanzaron niveles de tranquilidad real con respecto a la solución de una problemática cuyas características la llevan a ser endémica.

De acuerdo con estadísticas de la Policía nacional civil (PNC) con respecto al número de muertes violentas y datos de proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE), desde hace una década la tasa de homicidios por 100.000 habitantes tiene un comportamiento similar. De un índice de 30,8 en 2002 alcanzó un punto récord en la década con 46,3 en 2009, empezando a disminuir en 2010 (41,4), en 2011 (38,5) y en 2012 (34,2). Aún en el nivel más bajo en cuanto a la tasa de homicidios, en 2002, el número de muertes violentas en Guatemala es cinco veces más alto en relación con la tasa mundial, que según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc: United Nations Office on Drugs and Crime) es de 6 por 100.000 habitantes.

En los meses transcurridos de 2013, la tendencia es hacia el aumento en el índice de muertes violentas: el acumulado a 31 de julio, según cifras de la Policía nacional civil citadas por el Cabi (Central America Business Intelligence) era de 3.171, lo que según la misma fuente definía una tasa acumulada de 20,5 por 100.000 habitantes¹. Un mes después, el 31 de agosto, cifras del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif), estimaban en 4.132 las muertes violentas (muertes asociadas a hechos criminales en investigación). De estas, 3.210 fueron por heridas con armas de fuego, es decir que 77,7% del total de muertes violentas entre enero y agosto de 2013 se habrían producido con armas de fuego. En años anteriores, por ejemplo 2012, 84% de muertes violentas se produjo por arma de fuego.

Aún con el ligero descenso que podría registrarse en correspondencia con los datos reportados por el Inacif hasta agosto, que más de tres cuartas partes de dichas muertes se produzcan por proyectil de arma de fuego significa que la violencia homicida continúa cometiéndose mayoritariamente con ellas. Según el Inacif, les siguen la muerte por asfixia en distintas formas y la muerte por arma blanca. En 2013 el Inacif incorporó a sus reportes la muerte por desmembramiento. Si bien por cantidad es la de menor impacto, veinticinco hasta agosto, es preocupante la tendencia al aumento de esta modalidad de crimen, por cuanto a la muerte de la víctima como tal se añade la violencia que contiene el

GRÁFICA 1. GUATEMALA, NÚMERO DE HOMICIDIOS, 2002-2012



Fuente: elaboración propia con base en datos de Cabi, tomados de reportes de la PNC.

mensaje de este tipo de asesinato, una modalidad que las autoridades atribuyen a estructuras del crimen organizado, en particular a grupos o carteles de narcotráfico.

Desde el punto de vista de la geografía de la violencia, en el “Informe anual de Cabi sobre violencia homicida de Guatemala, 2012” (Mendoza, 2012), el departamento de Chiquimula, al oriente del país y fronterizo con El Salvador y Honduras, es la provincia con la mayor estadística de homicidios por habitantes: según dicho Informe, allí alcanzaron una tasa de 89,4 por 100.000 habitantes. Le siguen Escuintla, al sur, con una tasa de 78,1; Zacapa, al oriente, con 74,2; Santa Rosa, al suroriente, con 64,8; Izabal, al norte y con salida al océano Atlántico, fronterizo con Honduras, con 59; y el departamento de Guatemala, al centro del país y con la ciudad capital como cabecera, con una tasa de 54,3. Los tres departamentos con menos homicidios y menor tasa por habitante son Sololá (6,7), Quiché (5,6) y Totonicapán (4,5)², todos en el occidente del país y habitados en su mayoría, más de 70%, por población de origen maya.

A 31 de julio de 2013 la tasa acumulada más alta estaba en el departamento de Zacapa, con 51,6, seguido por Escuintla, con 47,7, Chiquimula, con 46,4, Izabal, 42,6, Santa Rosa, con 37,5, Jutiapa, al oriente fronterizo con El Salvador, con 34,4 y Guatemala, con 32,4 muertes violentas por 100.000 habitantes. Sololá, Totonicapán y Quiché, seguían manteniendo las tasas más bajas, con 3,2, 2,8 y 2, respectivamente.

Con respecto a la actividad o profesión de las víctimas, según un desagregado elaborado por el área de transparencia del Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) en el “Informe de hechos violentos y situación de derechos humanos durante julio de 2013”, de las personas muertas violentamente entre enero y julio, de 1.321 víctimas no se había podido establecer la profesión o la ocupación. Ciento veintinueve trabajaban como conductores de transporte público (choferes de buses, taxistas o de mototaxis); y ciento once eran campesinos o agricultores. En el mismo periodo analizado por

el GAM, veintinueve agentes de la Policía nacional civil murieron violentamente.

En lo que respecta a la situación por sexo, el número de mujeres asesinadas también ha ido en aumento. De acuerdo con datos del Inacif, entre enero y julio 2013 hubo cuatrocientos setenta y ocho mujeres que murieron violentamente. El análisis del Grupo Guatemalteco de Mujeres (GGM, 2013) concluye que esta cantidad representa un incremento de 24,5% con respecto al mismo periodo de 2012.

De tal suerte, la violencia homicida continúa perfilándose como un mecanismo para la solución de conflictos.

2. EL AUTORITARISMO COMO POLÍTICA DE SEGURIDAD

Con un tímido esfuerzo por impulsar políticas preventivas de seguridad durante el gobierno de Álvaro Colom (2008-2012), la tónica dominante en la materia han sido las acciones autoritarias, que privilegian el uso de las Fuerzas Armadas para labores de seguridad ciudadana.

En el año 2000, durante el gobierno de Alfonso Portillo (2000-2004), se emitió el decreto legislativo 40-2000 que dio vida legal al patrullaje conjunto entre el Ejército y la Policía nacional civil. A partir de entonces, la participación castrense en labores de seguridad ciudadana ha ido en aumento, a la par del endurecimiento de la política de seguridad.

Con la llegada a la presidencia del general retirado Otto Fernando Pérez Molina (enero de 2012), la lógica de la mano dura pasó de frase de campaña a política de estado. Dicha política descansa esencialmente en el empleo del ejército en labores de seguridad y en la designación de militares retirados en posiciones de decisión y gestión política de la seguridad³. El ministro de Gobernación, el secretario técnico del Consejo Nacional de Seguridad, el inspector general del Ministerio de Gobernación, el secretario de

Asuntos Administrativos y de Seguridad de la presidencia, el director del Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad, así como el secretario privado de la presidencia, entre otros, son militares retirados.

Con estas posiciones la militarización de la seguridad se concretó en la presencia mayoritaria del Ejército en patrullas y retenes policiales, así como en la incorporación del eje de seguridad ciudadana a las labores del instituto castrense. De tal manera que en los últimos tres años 80% los efectivos militares nuevos se han dedicado a elevar el número de elementos asignados a las unidades del comando de seguridad ciudadana.

La militarización de las labores de seguridad ciudadana ha ido acompañada del militarismo, acciones derivadas del enfoque militar en la acción de seguridad tanto en fuerzas armadas como en unidades civiles, en la política de seguridad. La lógica del despliegue de las fuerzas de seguridad ha sido la ocupación territorial, que en el caso de las fuerzas armadas ha incluido el incremento en el número de sedes (brigadas) militares ubicadas en el territorio nacional. En el primer año de gobierno de Pérez Molina se inauguraron nuevas brigadas militares en los departamentos de Petén e Izabal y se reforzó el destacamento ubicado en el municipio de San Juan Sacatepéquez, en el departamento de Guatemala.

El incremento de las tensiones sociales, no necesariamente por acción delincriminal sino por fenómenos de resistencia comunitaria a proyectos de explotación de recursos, ha llevado al empleo de los estados de excepción, durante los cuales y por ley, el oficial militar a cargo del territorio asume el control político. Los tres últimos gobiernos (Berger, 2004-2008, Colom, 2008-2012 y Pérez, 2012 a la fecha), han utilizado los estados de excepción para ejecutar operaciones de control o de ocupación territorial.

En la acción operativa, las unidades militares establecieron de nuevo los retenes en carreteras del país. Se crearon dos variantes de fuerzas de tarea. Las llamadas fuerzas de tarea temáticas, cuya misión es el análisis de fenómenos delicti-

vos como los homicidios, los secuestros, las extorsiones y los asesinatos de mujeres, integradas por funcionarios del Ministerio de Gobernación, que designa al coordinador de cada una, miembros de los servicios de inteligencia civil y militar así como funcionarios del Ministerio Público. Cada una de las cuales cuenta con un contingente de no menos de cincuenta elementos de la Policía nacional civil y del Ejército bajo su mando.

La otra variante son las fuerzas de tarea territoriales o escuadrones de seguridad ciudadana, ubicadas en espacios determinados del territorio nacional y conformadas por elementos del Ejército. En junio de 2013 escuadrones de este tipo fueron instalados en los departamentos de Huehuetenango, Escuintla y Zacapa. Estas unidades reflejan el criterio de despliegue de las fuerzas de seguridad basado en la ocupación territorial. Un experimento que no ha tenido éxito en otros lugares del país, como lo muestra el ejemplo de la zona 18, al norte de la ciudad capital, donde hay un destacamento militar desde el año 2000.

No obstante, esta zona es considerada precisamente uno de los puntos más violentos del país, en donde se registra el mayor número de homicidios violentos en la ciudad. El único periodo en el cual el número de muertes disminuyó fue entre 2010 y 2011, cuando se instalaron programas de prevención comunitaria con el auspicio del Ministerio de Gobernación, conducido en esa etapa por Carlos Menocal, durante el gobierno del presidente Colom. La cancelación de esos programas supuso la continuidad de la hegemonía de la ocupación territorial, y desde que se retornó a dicha política los índices de muertes violentas en la zona volvieron a dispararse. De manera que, como criterio de superación del fenómeno de la violencia, la estrategia de ocupación territorial no ha resultado exitosa.

Pese a las evidencias, el empleo de las fuerzas armadas es la herramienta principal de la política de seguridad del gobierno actual, fenómeno que ya tuvo como resultado ejecuciones extrajudiciales, como las producidas en octubre 2012 durante la intervención de una unidad militar para

desalojar una carretera obstruida parcialmente por comunidades maya-quiché de Totonicapán, en el occidente del país. La desobediencia por parte del oficial al mando de la tropa al jefe civil de la Policía nacional civil derivó en la muerte de ocho miembros de la comunidad.

Esta acción política en seguridad ciudadana dista mucho de estar claramente expresada en el documento que contiene el Pacto para la se-

guridad, la justicia y la paz (véase el recuadro), texto que se presentó como un material acabado a distintos actores sociales. Tanto en su elaboración como en su exposición final, el documento ignora otras iniciativas en vigor, como el Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y la justicia (Anaj), que contiene ciento un compromisos y fue suscrito por los presidentes de los tres organismos de estado en 2009, así como por el entonces titular del Ministerio Público.

EL PACTO PARA LA SEGURIDAD LA JUSTICIA Y LA PAZ

A inicios de 2012, el gobierno que recién asumía el control del poder político propuso un pacto para la seguridad, la justicia y la paz. Las autoridades de gobierno plantearon que el mismo sería el documento matriz de la política de seguridad así como del fortalecimiento del sistema de justicia.

El documento, producido en las unidades de asesoría del Ministerio de Gobernación y presentado en varias reuniones con actores de la comunidad internacional y la sociedad civil, fue expuesto como *la política* de seguridad.

Su objetivo principal es:

“Desarrollar una estrategia cooperativa que incorpore y corresponsabilice a todos los sectores sociales e instituciones del estado, a fin de legitimar y viabilizar el conjunto de transformaciones y resultados de impacto que permitan alcanzar mejores niveles de gobernabilidad, seguridad y protección frente a la criminalidad, la violencia y la impunidad en el país” (Ministerio de Gobernación, 2012: 19).

Como objetivos específicos, el pacto se planteó:

- ♦ “Recuperar la capacidad de cumplir con la misión constitucional de los organismos responsables de la prevención, persecución y sanción del delito, procurando la reforma y modernización de estos y asumiendo como estado la responsabilidad de garantizar la vida, la seguridad y el bien común de los guatemaltecos y las guatemaltecas.
- ♦ Promover una cultura de paz como recurso privilegiado para tratar los conflictos sociales y desterrar la violencia, la agresión y la intolerancia.
- ♦ Incentivar y encauzar la participación ciudadana y comunitaria como herramienta de cambio para recuperar gobernanza, diferenciando claramente los roles de la ciudadanía y la autoridad” (Ministerio de Gobernación, 2012: 19).

Los ejes transversales propuestos son gobernabilidad democrática, inclusión social, corresponsabilidad social, equidad de género, pertinencia cultural. En tanto que como valores destaca la libertad y la legalidad, la universalidad y la equidad, la solidaridad y la reconciliación.

Cuando define la seguridad, el documento expresa que la misma es:

“Un concepto con diferentes acepciones. En su más amplio sentido, se basa esencialmente en tres aspectos. Primero: la seguridad no es un fin, sino un estado o condición. Segundo: implica la anulación o disminución de riesgos, amenazas, factores de vulnerabilidad y daños a la persona, a su familia o a su patrimonio. Tercero: se encuentra interrelacionada con el desarrollo como factor preponderante para el bienestar individual y social.

Para poder garantizar la seguridad, el estado debe cumplir forzosamente con funciones que le son inherentes, que están íntimamente relacionadas y que deben ser atendidas. Estas son el orden interno, la seguridad pública, la seguridad ciudadana, la seguridad comunitaria y la seguridad vial” (Ministerio de Gobernación, 2012: 20).

El impulso de dicho pacto se encuentra a cargo de una estructura establecida en lo que el documento denomina Sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación, conformado por un Gabinete del pacto integrado por las entidades de gobierno con responsabilidad en el mismo. Será coordinado por el presidente de la república y tiene una secretaría técnica a cargo del Ministerio de Gobernación. El grupo asesor lo conforman entidades “que por su nivel de profesionalidad deseen constituirse en garantes y acompañantes del Pacto mediante un acompañamiento técnico que garantice la ejecución de las acciones proyectadas en él (...)” (Ministerio de Gobernación, 2012: 11). Al anterior se suma el Foro permanente, expresado en mesas intersectoriales e interinstitucionales. Un equipo gestor como responsable del sistema.

El pacto se traza desde la elaboración de una política nacional de seguridad hasta la focalización de intervenciones, es decir la formulación y ejecución de programas en la materia.

El surgimiento de políticas coyunturales de seguridad es un fenómeno que significa la cancelación de las vigentes con cada cambio de gobierno o, en el peor de los casos, con el titular de gobernación. Esta práctica política introduce también una lógica de inestabilidad en las acciones y el desempeño de las oficinas responsables de la seguridad ciudadana, lo que deriva en que la única acción sostenida, convertida por la práctica en política de la materia, es la utilización de las fuerzas armadas en tareas de policía y seguridad ciudadana.

Una política que ha ido a la par del proceso de debilitamiento de la institucionalidad civil de la seguridad. Un ejemplo dramático es el hecho de que en la graduación de elementos de policía egresados en el primer semestre de 2013, los agentes recibieron su diploma pero no recibieron las correspondientes armas reglamentarias pues la entidad no contaba con ellas. Lo que contras-

ta con la situación del Ministerio de Defensa el cual, con el argumento de su participación en seguridad ciudadana, ha visto aumentado su presupuesto de manera sostenida en no menos de cien millones de quetzales, cerca de US\$12'000.000.

El proceso de reforma policial, iniciado en 2010 cuando la actual Policía nacional civil cumplía trece años, ha quedado prácticamente estancado. Un reporte publicado por la revista digital *Plaza Pública* describe la situación del proceso en cuya cabeza se designó a la ex ministra de Gobernación del gobierno de Berger, Adela Camacho⁴ y que refleja, más que nada, la presencia de figuras del partido fundado por la titular.

La truncada reforma policial, el debilitamiento de la entidad y la creciente militarización de la seguridad ciudadana son los ejes reales de la política de seguridad que derivan en una visión regresiva, autoritaria y no progresista de la misma.

En materia legislativa ha habido reformas a reglamentos como el de circulación de vehículos, en virtud de que un número elevado de homicidios en la capital se cometían con el uso de motocicletas como transporte de los perpetradores. El cambio empezó en 2012 con la prohibición de que dos personas viajaran en motocicleta y la obligatoriedad de que los conductores utilizaran casco y chaleco negro con cinta refractaria, y que tanto el chaleco como el casco portaran el número de placa de la unidad. Salvo el uso del chaleco y casco en la mayoría, en la práctica no hubo capacidad para evitar la circulación de dos personas en las motocicletas, pues las mismas son utilizadas masivamente por parejas o familias para sus traslados cotidianos. La aplicación de la medida, que incluía multas económicas, afectaba entonces a familias de escasos recursos.

En julio de ese mismo año se aprobó un nuevo reglamento de tránsito que ordenaba un cambio en el color del chaleco, de negro a naranja, y que obligaba a la circulación de las motocicletas por el carril izquierdo exclusivamente, medidas que generaron reacciones de rechazo expresadas en manifestaciones de usuarios de motocicletas que reclamaban por el impacto económico de tener que comprar otro chaleco y por lo poco práctico que resultaba prohibirles circular por el carril derecho. Después de negociaciones entre los representantes de los usuarios de motocicletas y las autoridades, se llegó a acuerdos para modificar el reglamento.

A lo anterior se añade la modificación al Código procesal penal mediante la cual se elimina la medida sustitutiva (libertad bajo fianza) a la portación ilegal de armas de fuego, que de aplicarse a conciencia acrecentaría la población en los centros de detención, sobresaturados ya, con dos o tres veces su capacidad. Finalmente se aprobó también la ley para el registro de celulares, a fin de reducir la motivación para el robo de los mismos.

Es decir que mediante normas con poca posibilidad de hacer cumplir se busca reducir los niveles de violencia y homicidios.

3. CRIMEN ORGANIZADO, IMPACTOS Y POLÍTICAS

Las empresas criminales, es decir aquellas estructuras que construyen o desarrollan sistemas para legalizar, *lavar*, los fondos provenientes de actividades ilícitas, han expandido y consolidado su presencia en Guatemala. Esa capacidad de las estructuras criminales para corromper el sistema en general podría situar al país en el más alto nivel de penetración del crimen según la escala definida por el juez Falcone.

Estas tienen una integración diversa así como diferentes campos de acción:

Las organizaciones criminales de Guatemala son las más sofisticadas y peligrosas de Centroamérica. Algunas de ellas han estado operando por décadas. Estas incluyen antiguos miembros del Ejército, agencias de inteligencia, y miembros activos de la policía. Transportar las drogas ilegales hacia el norte comprende la mayor parte de su actividad, pero el crimen organizado en Guatemala también está involucrado con la marihuana y el cultivo de amapola, así como en el tráfico de personas, el secuestro, la extorsión, el lavado de dinero, el contrabando de armas, redes de adopción ilegal, ecotráfico, y otras actividades ilegales. Frecuentemente, trabajan con grupos de México, Colombia y otras naciones centroamericanas. Tienen el potencial de expandirse y comandar otros submundos de las naciones centroamericanas (Insight Crime, s. f.).

Probablemente la labor más conocida y difundida del crimen organizado en Guatemala es la relativa a la narcoactividad, en particular la vinculada al tráfico de drogas. Estimaciones de la DEA (Drug Enforcement Administration), la agencia estadounidense para el control de las drogas, establecen que cerca de 70% de la cocaína que anualmente ingresa a Guatemala, entre 250 y 300 toneladas por año, tiene como destino el mercado estadounidense. Para este comercio han ido creciendo los grupos encargados del traslado, almacenamiento y, en muchos casos ya, también la distribución al mercado local de la misma.

Fuentes militares citadas por el sociólogo Héctor Rosada indican que del inicial pago en efectivo por el uso de pistas de aterrizaje, los carteles de la droga pasaron al pago en especie, lo que contribuyó al establecimiento de un mercado nacional de cocaína, que actualmente llega por vía marítima y aérea, y se trasiega desde las fronteras con Honduras principalmente, hasta los bordes territoriales con México.

En esta labor están comprometidos grupos denominados como carteles, tales como los Lorenzana, actualmente con tres de sus principales cabezas encarcelados con fines de extradición a Estados Unidos, los Mendoza y los Zetas. Insight Crime incluye también a los Leones, al cartel de Sinaloa, así como a las Maras 18 y Salvatrucha.

En materia de combate a la narcoactividad, el presidente guatemalteco sorprendió en marzo de 2012 al anunciar su disposición a promover la despenalización de las drogas, iniciativa que fue discutida en foros gubernamentales del continente e incorporada como agenda central de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) realizada en Guatemala en junio de 2013.

El gobierno designó al ex canciller Édgar Gutiérrez como embajador para la difusión de la propuesta que, hasta la fecha, no ha sido plasmada en documento alguno y más bien ha sido expresada como intención de discutir nuevos rumbos en la materia. Pese al discurso exterior, la política interna no ha variado, manteniéndose las acciones conjuntas con el ejército estadounidense (véase infra, “Política de defensa”).

Otra actividad en la que existen redes y estructuras que caen en la definición de crimen organizado es la relativa al tráfico y trata de personas. En el caso de migrantes, las estructuras principales son las de los llamados coyotes o polleros, quienes funcionan en zonas fronterizas y reciben pagos por el *paso* de indocumentados hacia territorio mexicano, en donde son recibidos por los *enlaces* de la red.

Si bien el renglón más conocido parece ser el del tráfico ilegal de migrantes, tanto nacionales como provenientes de otras latitudes, otras formas de trata han cobrado auge en el país. Es el caso, por ejemplo, de aquella con fines de explotación sexual, no solo de mujeres adultas sino de niñas y niños. En julio de 2013 fue desbaratada una de las redes de trata que funcionan en el país y que utilizaba adolescentes para explotación sexual.

Otro campo que alimenta este sector es el robo de menores de edad para adopciones internacionales. En este proceso se encuentran comprometidos médicos y enfermeras de hospitales públicos y privados, abogados y abogadas adoptantes, jueces de familia y funcionarios de la Procuraduría General de la Nación (PGN).

Otro campo de fuerte intervención de estas estructuras es el tráfico ilícito de armas, un mercado que tiene bases importantes en el país. Guatemala es uno de los lugares con mayor circulación de armas ilegales en la región, y se calcula que en el territorio nacional hay cerca de millón y medio de armas ilícitas. Un estudio realizado en 2009 por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), destaca como uno de los principales factores para esta actividad la debilidad institucional y el alto nivel de permeabilidad a la corrupción en las instituciones a cargo del control de armas, en este caso la Dirección General de Armas y Municiones (Digeam), a cargo del Ministerio de Defensa.

El estudio de la Cicig destaca que entre los tipos de armas que puede encontrarse en el mercado ilegal está el de pertrechos de guerra mediante el uso de empresas legalmente constituidas que se organizan para su importación y posterior legalización. Según el estudio, otra modalidad es el desvío de arsenales militares o policiales hacia el mercado negro. En el caso de Guatemala esto se ha producido más en los últimos años.

En 2007 se denunció la venta de armamento del Ejército guatemalteco, supuestamente en desuso y destinado a la destrucción, en el mer-

cado negro. En tanto que en septiembre de 2013 se hizo público el robo de más de mil granadas

de un arsenal del Ejército en el departamento de Petén, al norte del país, en un área de presencia fuerte de carteles de la droga.

LA CICIG, UN EXPERIMENTO

En 2007 se instaló finalmente la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Era la culminación de un proceso iniciado en 2001, cuando el gobierno suscribió un compromiso con la Procuraduría de Derechos Humanos y organizaciones del movimiento de derechos humanos, para procurar un mecanismo que desarticulara los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (Ciacs). De este acuerdo resultó el convenio suscrito en 2003 para la instalación de la Comisión Internacional para Investigar Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (Ciciacs), que tenía facultades de investigación y de inicio de persecución penal por cuenta propia.

Ante la presión de grupos ultraconservadores, el gobierno de Óscar Berger no presentó al Congreso el convenio, que no fue ratificado entonces. Inició en cambio, en 2005, la discusión en torno a un mecanismo sustituto del anterior, lo cual derivó en la aprobación y ratificación del convenio para la Cicig, en 2007.

Inicialmente esta fue concebida como un mecanismo de derechos humanos para investigar, desarticular y perseguir penalmente a los Ciacs, en coordinación con la Policía nacional civil y el Ministerio Público. Estos fueron identificados como los grupos de estructuras clandestinas de los servicios de seguridad e inteligencia del estado durante el conflicto armado interno, cuya reorganización se produjo luego de la firma de los acuerdos de paz. En su reactivación, estos grupos atacaban a defensoras y defensores de derechos humanos por lo que se propuso su desarticulación con la ayuda de un ente internacional, debido al enorme poder que tenían por sus vínculos y grado de penetración del aparato de justicia.

La línea entre estas estructuras del pasado y agrupaciones de crimen organizado en el presente resultó tan delgada que la Cicig también orientó sus análisis a este campo. De particular importancia son los informes temáticos vinculados a las actividades de crimen organizado, tales como el del mercado de armas y las adopciones ilegales, así como los procesos contra una de las estructuras más poderosas de ejecución extrajudicial que incluye a un ex ministro de estado y prominente empresario ultraconservador (Carlos Vielman).

La Cicig continúa siendo un recurso valioso y novedoso como instrumento en el combate a diversas manifestaciones de la criminalidad organizada en sociedades que, como la guatemalteca, sufren la existencia de un debilitado sistema de seguridad y justicia.

4. POLÍTICA DE DEFENSA

En la actualidad, Guatemala no enfrenta ni ve próximo algún conflicto internacional de orden militar. El diferendo territorial con Belice, si bien con dificultades, se dirime por la vía diplomáti-

ca. La política exterior y la de defensa están inmersas en prácticas regionales de estímulo a medidas de confianza. Como parte del Sistema de Integración Centro Americana (Sica), Guatemala define su política de relación regional por la vía de la cooperación para la integración.

De tal suerte que el Ejército nacional no está enfocado a operaciones ofensivas o defensivas con otros países. El uso principal de las fuerzas armadas es en labores de seguridad ciudadana y en operaciones conjuntas con el ejército estadounidense en programas de combate al narcotráfico.

En el marco de esta política, en julio de 2012 se suscribió el Acuerdo por Canje de notas entre ambos gobiernos para dar vida a la llamada operación Martillo que tiene como base convenios suscritos entre ambos países el siglo pasado. La nota cita al:

Convenio sobre libre tránsito de aeronaves militares entre el gobierno de los Estados Unidos de América y el gobierno de la República de Guatemala, firmado en la Ciudad de Guatemala el 20 de diciembre de 1949, al Convenio general de cooperación técnica entre el gobierno de los Estados Unidos de América y el gobierno de la República de Guatemala, firmado en la Ciudad de Guatemala el 1 de septiembre de 1954, y al Convenio de asistencia militar entre el gobierno de los Estados Unidos de América y el gobierno de la República de Guatemala, firmado en la Ciudad de Guatemala el 18 de junio de 1955 (Gobierno de Guatemala, 2012: 1).

Dicha operación, iniciada en julio 2012, tuvo una duración de ciento veinte días y se desarrolló entre el litoral Atlántico fronterizo con Honduras y el Pacífico al sur del país. Para la misma, y según el acuerdo, Guatemala autorizó el ingreso de miembros del ejército estadounidense así como de contratistas del mismo, a quienes otorgó inmunidades y privilegios relativos a la portación de armas y uniformes, importación exenta de impuestos de equipos, vehículos e insumos. Además de la operación Martillo como tal, los ejércitos de Guatemala y Estados Unidos mantienen relación constante en actividades vinculadas a operaciones antinarcóticas en la región.

En otra dimensión, las fuerzas armadas de Guatemala han formado parte de las misiones de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en los últimos diez años. En Cobán, Alta

Verapaz, al norte del país, funciona el Centro Regional de Entrenamiento en Misiones de Paz (Creompaz)⁵, bajo la bandera de los cascos azules de la ONU, aunque con patrocinio del Comando Sur de los Estados Unidos.

5. PERSPECTIVAS Y CONCLUSIONES

- ♦ El empleo sostenido de las fuerzas armadas en labores de seguridad ciudadana acarrea inevitablemente el debilitamiento de las instancias civiles de seguridad, situación que desarrolla el círculo irrompible de la debilidad-fuerzas armadas-debilidad.
- ♦ A corto plazo es poco factible la modificación sustancial de las líneas de la política gubernamental de seguridad, por lo que es previsible que las fuerzas armadas continúen siendo utilizadas en funciones de seguridad ciudadana.
- ♦ Esta situación representa igualmente la continuación del proceso de deterioro y debilitamiento de la institucionalidad civil de seguridad, en particular de la Policía nacional civil, cuyo proceso de reforma se ha visto truncado.
- ♦ En esas condiciones, la violencia homicida difícilmente disminuirá en términos sensibles, por lo que no se espera una reducción en la tasa de homicidios que la lleve a niveles inferiores a los 30 por 100.000 habitantes.
- ♦ Las normas impulsadas con la idea de reducir los niveles de inseguridad alimentarán los espacios de autoritarismo en la política de seguridad sin darle cabida a prácticas progresistas en la materia, puesto que predomina la lógica política del actual partido de gobierno, defensor de las políticas de mano dura.
- ♦ La creación de mecanismos extraordinarios con participación de instancias internacionales, como la Cicig, puede ser un instrumento valioso siempre y cuando la voluntad política de las autoridades se enfoque hacia ese fin. De lo contrario, hay desgaste institucional y desencanto social por los resultados.

BIBLIOGRAFÍA

Alpírez, Ana Carolina. “La Patrona y sus protegidos: Adela de Torrebiarte y ADN en la reforma policial”. <http://www.plazapublica.com.gt/content/la-patrona-y-sus-prottegidos-adela-de-torrebiarte-y-adn-en-la-reforma-policial>

“Armas de fuego y municiones en Guatemala. Mercado legal y tráfico ilícito. Informe temático”. Guatemala.

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig). 2009.

El Refugio de la Niñez. 2013. *Boletín Institucional*. 7. Guatemala.

Gobierno de Guatemala. 2012. “Acuerdo Canje de Notas entre los gobiernos de Guatemala y los Estados Unidos de Norte América, para la operación Martillo”. Guatemala.

Grupo de Apoyo Mutuo (GAM). s. f. “Informe de hechos violentos y situación de derechos humanos durante julio de 2013”. <http://areadetransparencia.blogspot.com/2013/08/informe-de-hechos-violentos-y-situacion.html>

Grupo Guatemalteco de Mujeres (GGM). 2013. “Análisis de las muertes violentas de mujeres (MVM) a julio de 2013”. Guatemala.

Insight Crime. s. f. “Perfil del crimen organizado en Guatemala”. <http://es.insightcrime.org/perfil-del-crimen-organizado/guatemala>

Lagos, Marta y Lucía Dammert. 2009. *La seguridad ciudadana, el problema principal de América Latina*. Corporación Latinobarómetro. Lima.

Mendoza, Carlos. 2013. “Informe anual de Cabi sobre violencia homicida en Guatemala, 2012”. Central America Buisnes Intelligence (Cabi).

Ministerio de Gobernación. 2012. “Pacto por la seguridad, la justicia y la paz”. Guatemala.

United Nations Office on Drugs and Crime (Unodc). 2012. *2011 Global study on homicide. Trends, Contexts, data*. Viena.

Notas

1 Dato registrado con base en la elaboración mensual realizada por el Cabi. Para el mismo periodo de 2012, el Cabi reportaba que el total de homicidios violentos estaba en 2.887, lo que daba una tasa de 19,2 por 100.000 habitantes.

2 Cabe destacar que en 2012 se incrementó el número de muertes violentas en el departamento de Totonicapán, por la ejecución extrajudicial de ocho líderes comunitarios, quienes en octubre murieron a manos del Ejército de Guatemala en una operación de desalojo de un tramo carretero ocupado por la población.

3 El hecho de que un funcionario en el área de seguridad tenga una formación militar no es cuestionable si al dejar las fuerzas armadas adquiere las habilidades adecuadas para dirigir una entidad civil de seguridad. Sin embargo, para el caso de Guatemala, con un Ejército señalado por las Naciones Unidas de ser responsable de 96% de violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado interno, es menester que cualquier oficial militar retirado que haya estado activo en el periodo del conflicto tenga una hoja de vida libre de sospechas en esa materia.

4 Adela Camacho de Torrebiarte asumió el Ministerio de Gobernación en marzo de 2007, luego de la destitución de su antecesor Carlos Vielman, actualmente procesado en España por ejecución extrajudicial de siete reos durante un operativo de las fuerzas de Policía en el centro de detención de Pavón. Vielman fue destituido como resultado de la participación de las fuerzas a su cargo en el asesinato de dos diputados salvadoreños al Parlamento Centroamericano y su piloto, en febrero de 2007. En 2011, Camacho de Torrebiarte participó como candidata presidencial de un partido político que no obtuvo el mínimo de votos requeridos para conservar el registro como tal. Fue quien interpuso la acción de inconstitucionalidad para impedir la participación de Sandra Torres, ex esposa del entonces gobernante Álvaro Colom, como candidata presidencial. En la segunda vuelta electoral, Camacho ofreció su apoyo político al Partido Patriota y su candidato, hoy en el gobierno, Otto Pérez Molina.

5 En las instalaciones del Creompaz, las cuales funcionaron como base militar durante el conflicto armado interno, fueron descubiertas en 2012 decenas de fosas clandestinas de las cuales se han extraído más de quinientos cuerpos de personas. Algunas han sido identificadas mediante procesos de comparación de ADN como personas reportadas como detenidas desaparecidas durante el conflicto armado interno.

LA SEGURIDAD EN HONDURAS

WILFREDO MÉNDEZ

1. POSICIÓN GEOPOLÍTICA Y SEGURIDAD REGIONAL

Ninguna nación es una isla. En el mundo actual, puede decirse, las islas geográficas no son islas política o económicamente. Esto es particularmente cierto en una región como Centroamérica, cuyos países comparten una historia en común y una población que al margen de las líneas territoriales y algunas inflexiones idiomáticas bien podría representar una sola nación, tantas son sus similitudes culturales, económicas, sociales y políticas.

En la mayoría de los países de la región, la transición hacia la democracia y la construcción de una institucionalidad política que la sostenga pasa también por procesos similares e interrelacionados. Del otro lado de la moneda, las fragilidades institucionales de un país tienen necesariamente efectos en el resto de la región.

También la mayoría de sus países, y en particular aquellos del llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras, con los niveles

más altos de homicidios por cada 100.000 habitantes)¹ comparten problemas de inseguridad ciudadana, crimen organizado, violencia, tráfico de armas, narcotráfico, trata de personas, entre otros delitos, provocando una situación de vulnerabilidad e indefensión de la población.

Con una institucionalidad más fuerte en la región sur y más débil en el Triángulo Norte, la capacidad de respuesta está condicionada por estas realidades. De ahí, por ejemplo, que en la incautación de cocaína en Centroamérica en los últimos cinco años los países del sur hayan sido más efectivos aun cuando la mayor cantidad transite por los del Triángulo Norte.

La posición geográfica de la región centroamericana ha sido un atractivo de vieja data para el crimen organizado, y si en el pasado los grandes carteles del narcotráfico de Sur América usaban a los países de la región como puente de traslado, en los últimos años al tráfico se han sumado carteles mexicanos de la droga que han establecido operaciones en la región, en particular en Belice, Guatemala y Honduras. Además,

los países del istmo están entre los mayores productores de cocaína y el mayor consumidor. Por último, ser zona de tránsito de migrantes vuelve a la región en una zona sensible a este drama humano, que al parecer se ha ido convirtiendo cada vez más en trata de personas.

Algunas de estas dinámicas de violencia y explotación están muy poco estudiadas y cuantificadas en la región, a pesar del daño humano que generan el desplazamiento forzado por la violencia, el abandono de los hogares, la trata de seres humanos y los costos económicos de la inseguridad ciudadana.

Históricamente, la respuesta de los gobiernos y aparatos de estado de los países centroamericanos a estos problemas también ha tenido elementos en común, concibiéndose y desarrollándose a partir de las políticas de mano dura que privilegian acciones reactivas y represivas, la militarización de las funciones policiales y la ausencia de políticas de prevención y rehabilitación, elementos en común a los que se suma la ausencia, compartida también, de una visión progresista e integral de la seguridad que requiera de las respuestas inmediatas pero también de la integralidad para atender las dimensiones preventiva, de rehabilitación y de reinserción.

Los problemas regionales han obligado a los estados a revisar constantemente las estrategias como región y ante terceros, y también se oyen cada vez más voces que proponen replantear el abordaje de los problemas. Reconocer, por ejemplo, el fracaso de la lucha contra el narcotráfico, y la necesidad de atender el problema del consumo de drogas como un asunto de salud pública y no de seguridad.

En este marco de complejidades se mueve la Estrategia de seguridad de Centroamérica (Esca), cuya pretensión es tener una visión holística de la seguridad y un abordaje multisectorial, con enfoque regional. Este instrumento es muy importante para la región en la medida que el Sistema de Integración Centroamericano lo haga ágil, efectivamente estratégico y de prioridad a ciertas acciones.

2. CONTEXTO DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA EN HONDURAS

En Honduras, el contexto del crimen y la violencia se profundizan en un país con una institucionalidad muy débil, por lo cual no es de extrañarse entonces que el *Informe anual sobre el estado general de los derechos humanos* de 2010 señale que la impunidad alcanza el 81%.

Una investigación reciente del Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (Arabeska Sánchez, 2013) señala que la criminalidad creciente se observa claramente en los datos de la Dirección de Investigación Criminal (DIC, de la Policía nacional de Honduras), que arrojan 1'114.016 denuncias de toda clase de delitos ocurridos entre 1995 y 2012, siendo los últimos tres años los de mayor registro, con 261.099 denuncias, es decir un cuarto del total reportado (véase la tabla 1).

El estudio *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe, una evaluación a las amenazas*, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc, Unodc en inglés), de septiembre de 2012, establece que Honduras sigue estando en el primer lugar entre doscientos siete países en cuanto a la tasa de homicidios. En datos correspondientes a 2011, en el país se cometían 92 asesinatos por cada 100.000 habitantes, cantidad seguida en la región por los otros dos países del Triángulo Norte: El Salvador, con 69, y Guatemala, con 39. En 2010, Belice tenía 42. En el caso de los países del sur, las tasas son menores, así: Nicaragua con 13, Costa Rica con 10 y Panamá con 22 muertos por cada 100.000 habitantes. La tasa hondureña es cinco veces más alta que la del resto del continente.

De acuerdo con datos del Observatorio de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras:

En el año 2012 se registró un total de 10.441 muertes por causa externa ocurridas a nivel nacional, registrándose un incremento de 6,2% en relación al año 2011 (9.799). De

esos registros 7.172 corresponden a homicidios (68,9%) lo que les convierte en la primera causa de muerte. El segundo lugar es ocupado por eventos de tránsito con 1.243 casos (12%) y en tercer lugar se encuentran las muertes indeterminadas con 1.082 víctimas (10,4%). En cuarto lugar se encuentran las muertes no intencionales con 592 víctimas (5,7%) y finalmente el suicidio con 322 víctimas (3%). A lo largo de 2013 la tenden-

cia ha sido al crecimiento de cada una de las categorías de muerte por causa externa [véase la gráfica 1].

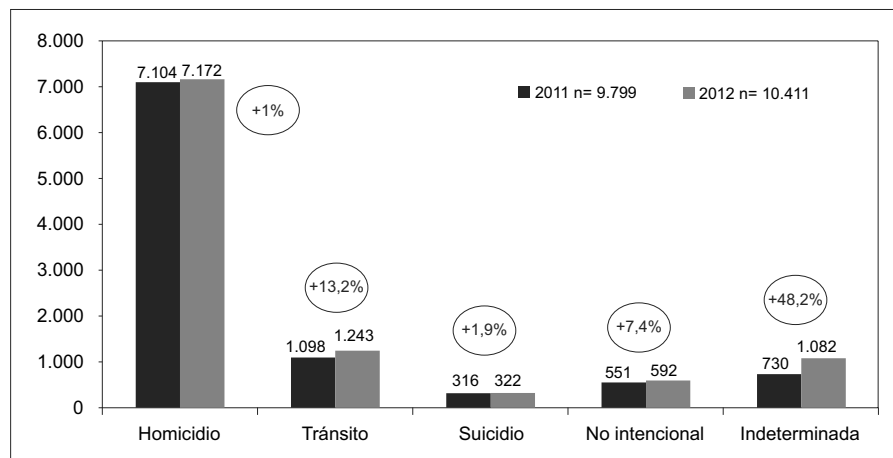
La mayor vulnerabilidad la presenta el grupo de población entre los 15 y los 44 años de edad (80,1% de los casos), en particular jóvenes entre 15 y 29 años. Aunque los hombres se ven afectados en un 93,7% y son por tanto la gran mayoría de las víctimas, se registra el aumento constante

TABLA 1. INCIDENCIA DELICTIVA REGISTRADA EN DNIC, 1995-2012

Presidente	Año	Denuncias	Total incidencia delictiva por periodo presidencial	% en cada periodo presidencial
Carlos Roberto Reina	1995	23.631	100.243	9
	1996	34.412		
	1997	42.200		
Carlos Roberto Flores	1998	46.200	177.219	16
	1999	51.578		
	2000	48.739		
	2001	30.702		
Ricardo Maduro Joest	2002	66.021	265.202	24
	2003	56.021		
	2004	73.638		
	2005	69.522		
Manuel Zelaya (hasta 28 de junio 2009) Roberto Michelletti Baín (28 junio 2009 a enero 2010)	2006	74.965	323.030	29
	2007	76.490		
	2008	79.844		
	2009	91.731		
Porfirio Lobo Sosa	2010	87.556	248.322	22 (con proyección de 29,7% al cierre del gobierno- 2013)
	2011	81.812		
	2012	78.954		
Total			1'114.016	100

Fuente: Sánchez, Arabeska. Ciprodeh. 2013. A partir de datos de la Dirección Nacional de Investigación Criminal, 2012.

GRÁFICA 1. MUERTES POR CAUSA EXTERNA, NÚMERO DE CASOS, ENERO-DICIEMBRE 2011-2012



Fuente: Boletín del Observatorio de la Violencia, UNAH/PNUD, Honduras 2013.

de los asesinatos de mujeres, llegándose a incrementos de hasta 20,9% con respecto al mismo periodo en el 2009. Cabe anotar que las mujeres son víctimas de agresiones y lesiones en 47,5% de los casos.

El aumento de casos de muertes por causa externa, uno de los pocos indicadores con que se cuenta para analizar el aumento de la violencia, ha sido generalizado en todas las regiones y departamentos, concentrándose en la zona central: incremento de 43,7%, pasando de cuatrocientos ochenta y ocho a setecientos diecinueve casos.

En cuanto a las muertes violentas de mujeres, el mismo Observatorio reporta su aumento constante: “En el 2005 se registraron ciento setenta y cinco casos, en el 2012 seiscientos seis”, un aumento de 246,3% en los últimos siete años (véase la gráfica 2).

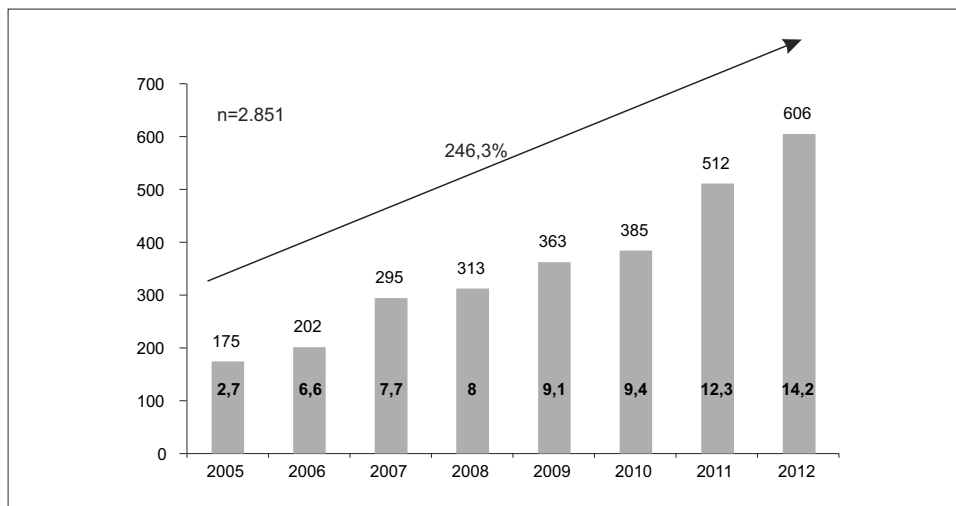
Esas seiscientos seis muertes violentas de mujeres registradas en 2012 se pueden desagregar en cincuenta y un asesinatos por mes, uno cada quince horas. El grupo más afectado está comprendido entre los 15 y los 34 años de edad: trescientos treinta y siete casos, 55% del total. Particular vulnerabilidad enfrentan las mujeres entre 25 y 29 años: ciento ocho niñas y veintisiete adultas.

A partir del golpe de estado de junio de 2009 en contra del presidente Manuel Zelaya (2006-2009), la violencia de agentes del estado se incrementó, reflejándose principalmente en las violaciones a los derechos humanos en la región del bajo Aguán, con más de noventa campesinos/as asesinados desde 2009, y los asesinatos de comunicadores(as).

Es importante tener en cuenta que aun cuando las cifras de muertes por causa externa son un buen indicador, están lejos de ofrecer un panorama completo que permita determinar el alcance real de la violencia en el país, por lo que es necesario tener en cuenta también las agresiones verbales, físicas y psicológicas, las agresiones sexuales de las que son víctimas mujeres y niños, la violencia intrafamiliar, y la explotación y la miseria.

En este contexto, y ante una realidad inculcable de corrupción generalizada del sistema de justicia y por la enorme presión de la sociedad civil hondureña y de la comunidad internacional, a partir de noviembre de 2011 en Honduras se inició un proceso de reforma del sector de seguridad. Para contextualizarlo, es importante conocer otros aspectos sobre la violencia y el crimen en el país, mediante un breve recorrido por los “casos emblemáticos” de grupos víctimas de la inseguridad:

GRÁFICA 2. HOMICIDIOS DE MUJERES POR AÑO, 2005-2012



Fuente: Policía Nacional/Observatorio Nacional de la Violencia-Unidad de Género-Unah-Honduras.

El 21 de octubre del 2011, asesinan a dos jóvenes, uno de ellos el hijo de la rectora de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (Unah). Se descubre que policías habían participado en la ejecución de los universitarios, esto conmocionó a la sociedad y se generó una enorme presión pública, lo que obligó si no a una intervención en la Policía a un proceso de reforma. Así se inicia el proceso de reforma de la seguridad pública, incluyendo el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia.

El 27 de diciembre de 2011, *The Washington Post* señala a Honduras como la capital mundial del crimen, en un artículo que dice:

Al igual que en Guatemala y El Salvador, los vecinos de Honduras en la región del Triángulo Norte de Centroamérica, el problema de homicidios se remonta a décadas. Pero a medida que las mafias multibillonarias de México amplían sus redes de contrabando en Centroamérica para evadir el control más rígido de México y el Caribe, la violencia se ha disparado, como si la cocaína fuera gasolina arrojada sobre el fuego.

El 14 de febrero de 2012 trescientas sesenta y una personas murieron calcinadas en el centro penal de Comayagua², en una tragedia que tuvo dimensiones dantescas y que se dio en un momento de crisis de la Policía nacional, el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia. De haberse seguido las indicaciones de la Comisión y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, este hecho terrible hubiera podido evitarse.

El 29 de marzo de 2012, mes y medio después de la tragedia de Comayagua, hubo un motín en el centro penal de San Pedro Sula, en el que trece reclusos murieron por disputas internas por poder; los hechos llegaron a tal extremo que al coordinador de celdas le arrancaron sus genitales y lo decapitaron. Esto muestra claramente que las cárceles hondureñas son, interna y externamente, bombas de tiempo y lugares de perfección del crimen, y que la corrupción imperante allí es nefasta para cualquier proceso de rehabilitación, habiendo muy pocas posibilidades de reinserción para quienes salen de la prisión³.

A julio de 2013, en una década habían sido asesinados treinta y seis periodistas, y casi todos esos casos permanecían en la impunidad⁴. Solo durante el periodo del presidente Lobo, es decir desde enero de 2010, veintinueve comunicadores han sido asesinados.

El 13 de mayo de 2013, el Movimiento Unificado Campesino del Aguán (Muca) expresó que desde 2010 noventa y nueve campesinos habían sido asesinados por el conflicto agrario en el bajo Aguán⁵.

Entre 2010 y 2012 fueron asesinados sesenta miembros de la comunidad lésbico, gay, transexual, bisexual e intersexual⁶. Después del golpe de estado de junio de 2009, la persecución contra la comunidad de diversidad sexual en el país aumentó, por su activismo político, situación que se ve agravada con las campañas de odio adelantadas por líderes religiosos y políticos.

La cantidad de mujeres asesinadas pasó de quinientas doce en 2011 a seiscientos seis en 2012, un aumento de noventa y cuatro homicidios de mujeres de un año a otro⁷. La Tribuna de Mujeres contra los Femicidios ha señalado que en el país existe un patrón de ensañamiento en contra de los cuerpos de las mujeres, quienes no solo sufren atentados en contra de sus vidas, sino también son víctimas de violación, tortura y mutilación⁸.

La violencia y el crimen en Honduras son generalizados, estando todos los ciudadanos en situación de vulnerabilidad. Y así como hay grupos que son objeto de ataque directo, lo que se acaba de mostrar, es importante tener en cuenta también los asesinatos de miembros de la resistencia hondureña así como la persecución constante contra las organizaciones sociales.

Para concluir esta radiografía de la realidad de Honduras en torno a la seguridad, transcribo apartes de un artículo de la BBC de Londres, titulado “En el país más violento los funerales son gratis”, artículo que recoge el drama que se vive en el país:

Honduras tiene el índice de homicidios más alto del mundo. La mayoría de las víctimas son pobres. Esto llevó a un político a la inusual promesa de ofrecer funerales gratis a cualquiera que no esté en capacidad de darle a un ser querido un entierro digno. Y funcionó.

Un sábado por la mañana, muy temprano, el teléfono suena en el Servicio Funerario del Pueblo, ubicado en una ruidosa calle principal de Tegucigalpa, la capital de Honduras.

Al teléfono está uno de los trabajadores de la morgue de la ciudad. Una familia necesita ayuda. Una mujer joven fue baleada en la calle el día anterior y sus familiares no tienen dinero para darle un funeral decente.

En la parte trasera del edificio hay un montón de urnas nuevas, algunas beige, algunas grises.

En cuestión de horas, una camioneta negra con el letrero de la Funeraria del Pueblo pintado en color naranja en los laterales está camino a la morgue, llevando una urna vacía.

El vehículo también lleva el soporte para el sarcófago, cortinas y velas, así como café para los que asistirán al velorio.

La ceremonia se realizará en la iglesia local donde vive la familia de Ramón Orlando Valera, de 26 años, quien será enterrado en una parcela aportada también por el Servicio Funerario del Pueblo.

Esta realidad de la violencia, el sistema penitenciario y el crimen, descrita en líneas generales, se ve empeorada por la incapacidad del sistema de justicia para actuar contra la impunidad. Además de contar con la tasa de homicidios más alta del mundo, la población hondureña tiene que enfrentar la inestabilidad política y un sistema judicial que absuelve al violador de derechos humanos y condena la víctima⁹.

En Honduras nos preguntamos, ¿por qué llegamos a estos niveles de violencia y crimen, al grado tal que nos señalan como la capital del crimen del mundo? Y a esta pregunta no hay una sola respuesta, porque la violencia y el crimen

son multicausales y están interrelacionados en una interacción compleja que incluye el abandono de la juventud por parte del estado, la falta de atención integral e histórica frente al fenómeno de la inseguridad, la pobreza, la exclusión social, la corrupción, la impunidad, además de una débil estructura institucional de justicia, entre otros factores.

Antes de terminar este apartado es importante resaltar la corrupción y la impunidad existentes, a cuyo desarrollo contribuyeron empresarios corruptos que para crear sus fortunas usaron mecanismos de evasión de impuestos, contrabando, contratos leoninos, tráfico de influencias, contrataciones fraudulentas, entre otras. En esta carrera inescrupulosa fueron alimentando al crimen organizado; así, por ejemplo, la policía que recibía sobornos para dejar pasar el contrabando facilitó luego el tránsito de vehículos robados, creándose entonces una red de favores en distintas instancias del estado, estructuras que luego facilitarían la labor del crimen organizado, en particular del narcotráfico.

3. SOBRE LA PRESENTE CRISIS DE LA SEGURIDAD Y LA INSTITUCIONALIDAD EN HONDURAS

En la crisis actual de la seguridad pública y de las instituciones garantes de ella convergen factores que han favorecido un sistema de justicia incapaz de luchar contra el crimen y la violencia, a saber: 1) la degeneración interna; 2) la manipulación política; 3) el enfoque; y 4) la Controlaría.

La degeneración interna incluye la impunidad, la falta de identidad institucional con la misión policial, la corrupción y la presencia de crimen organizado en estructuras de estado. La manipulación política, por su parte, incluye el golpe de estado del 28 de junio de 2009, la manipulación electoral y componendas para la elección de altos funcionarios del sistema de justicia. El bloque sobre el enfoque se relaciona con el control militar de la seguridad pública, el predominio de enfoque reactivo y la falta de una estrategia nacional de seguridad ciudadana inte-

gral. Por último, la acción contralora tiene que ver con la débil contraloría institucional de la función pública y la presencia escasa de contraloría social.

4. VALORACIONES GENERALES SOBRE LA REFORMA ACTUAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Tal como se ha visto, Honduras enfrenta una situación compleja de inseguridad ciudadana que se refleja en sus altos niveles de homicidios y violencia, en la corrupción generalizada del sistema de justicia y en la impunidad que alimenta el crimen y la violencia.

Para enfrentar estos tres problemas, desde 2011 se viene impulsando, sin éxito alguno, un proceso de reforma. Es claro que los subterfugios usados por la clase política tradicional son los mismos utilizados en múltiples ocasiones en la historia hondureña: reformar para no cambiar nada.

El proceso de reforma impulsado por el gobierno del presidente Lobo no ha logrado desmontar la estructura criminal que influencia instancias estatales, pero sí les ha dado tiempo para que reacomen las piezas que controlan el crimen. Así, por ejemplo, agentes del estado señalados por sus vínculos con el crimen o cuya conducta permisiva se vuelve en colusión, han sido trasladados de una jefatura a otra, han sido suspendidos momentáneamente o han renunciado sin haber rendido cuentas por sus responsabilidades.

Otro fenómeno por resaltar son las respuestas improvisadas, regresivas y hasta contradictorias impulsadas por miembros de los mismos partidos en el poder, por esos mismos líderes políticos que se han mostrado incapaces de enfrentar la inseguridad.

En la campaña a las elecciones generales de noviembre de 2013, en las que se elegirán presidente, congresistas y parlamentarios municipales, algunos candidatos han dicho que la

seguridad no se debe politizar, afirmación que claramente se refiere a evitar la manipulación electoral del tema. Sin embargo, pedirles a los políticos que no traten los problemas de seguridad es un error, por cuanto, al contrario, se les deben demandar sus propuestas para conocer por donde pretenden llevar a la nación.

El asunto de la seguridad debe ser parte de la campaña, porque a la ciudadanía se le habla de los problemas que le interesan. Es importante destacar entonces cómo actualmente la agenda de seguridad en Honduras se contrapone a la estrategia de campaña, de ahí la manipulación del tema. Uno de los mecanismos usados es utilizar la inseguridad subjetiva, es decir jugar con los miedos de las personas, para hacer creer que hay avances en materia de seguridad. Hay que recordar los extremos a los que se llega en este asunto, habiendo estrategias políticas que recomiendan adelantar campañas del terror para provocar el voto del miedo.

Los procesos de reforma deben enfrentar la falta de voluntad política para desmontar las estructuras criminales con presencia dentro del propio estado, así como una campaña política que rete al oficialismo, el cual emprende acciones que se convierten en verdaderas contrarreformas, como la neo militarización de la sociedad.

En este sentido, por ejemplo, a las fuerza armadas se les han dado facultades policiales¹⁰, y el país se divide en zonas, unas controladas por la policía y otras por los militares (operación Libertad), hay otras donde el control exclusivo lo ejercen los militares (operación Xatruch), y el Congreso Nacional aprobó el regreso a la policía militar, el 21 de agosto de 2013.

La persistencia de la clase gobernante por militarizar la seguridad pública se debe en gran parte a su desespero por *mostrar resultados* y a que no sabe qué hacer, a pesar de que organizaciones de derechos humanos y de la seguridad ciudadana demuestran que la militarización no ha servido para disminuir los homicidios y, por el contrario, se ha constituido en una amenaza a los derechos fundamentales.

Para avanzar con éxito en la lucha contra el crimen es necesario reconocer cuándo una estrategia ha fracasado y, entonces, dejar de insistir en ella. Durante décadas, de hecho desde la creación misma de las fuerzas de seguridad en Honduras, ha primado, y fracasado, la política de mano dura, la militarización o neomilitarización de la sociedad. Insistir significa en consecuencia una pérdida de tiempo, de dinero y de vidas. El análisis del problema debe revisarse usando otras ópticas, es posible que las conclusiones sacadas hasta ahora no hayan sido las mejores, por ejemplo, considerar a los jóvenes como victimarios y no como víctimas de un sistema injusto que los excluye, los margina y los condena. Por ello conviene también considerar el problema de las drogas como uno de salud pública, dejando de llenar las cárceles de jóvenes a los que se les encuentra consumiendo un cigarro de marihuana, y que al salir de la cárcel se han convertido en verdaderos criminales.

Enfrentar la inseguridad significa verla integralmente, con base en el respeto de los derechos humanos, así como tener la capacidad para responder ante la emergencia del crimen sin dejar de atender los elementos causales y las consecuencias del hecho delictivo.

5. DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS PARA ENFRENTAR LA REFORMA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Es importante dejar constancia de que los operadores del sistema de justicia no han sido tratados con la misma intensidad frente a la crisis

de seguridad que vive el país, y que su reforma es fundamental, por sus imperfecciones. De esta forma, la mayor atención se ha puesto en la Policía nacional, seguida del Ministerio Público, mientras el poder judicial ha sido intocable, tal como permiten constatar las evaluaciones externas y las propuestas de reforma incluidas en el documento “Análisis integral comparativo para la reforma de la seguridad pública”, del Ciprodeh (véase la tabla 2).

Los informes muestran que, más allá de los problemas logísticos o financieros, son factores como la capacidad técnica y la formación los que harán que el sistema trabaje por la seguridad en forma eficiente y honesta (véase la gráfica 3).

Es claro que en una institución corrupta no se debe invertir, por cuanto hacerlo significaría perfeccionar las redes criminales. Por tanto, antes de invertir es necesario depurar. En los procesos que se han emprendido no se discute que Honduras no tiene las herramientas adecuadas y oportunas para combatir el crimen, por lo que es comprensible el interés de la cooperación internacional en apoyar las instituciones para combatir la inseguridad, pero esta debe partir de la voluntad política de los gobernantes y del respeto al estado democrático de derecho.

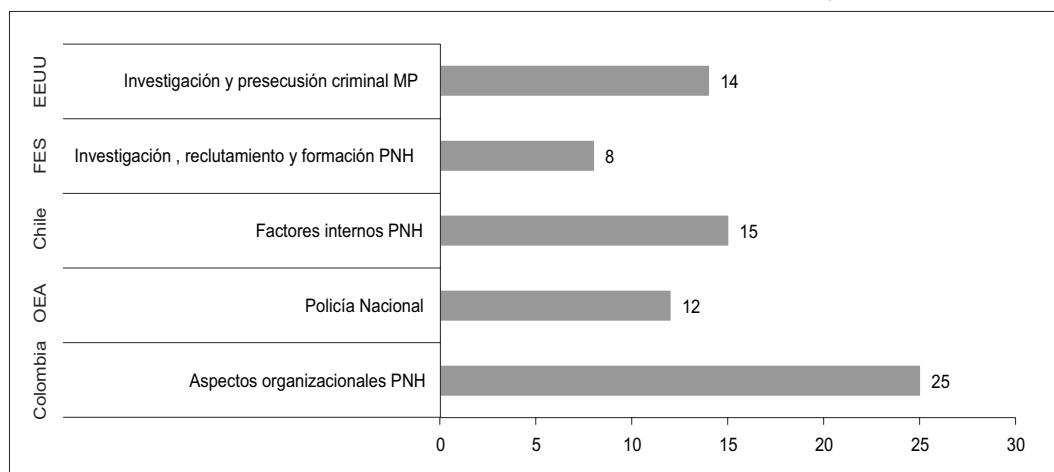
Como se ve, la falta de decisiones que sí contribuyan a modificar la situación no se debe a la ausencia de diagnósticos o a no saber qué hacer: el problema se conoce y hay propuestas para enfrentar el crimen y la violencia; lo que no existe es voluntad política de la clase gobernante para hacerlo. Hay que recordar también que en un

TABLA 2. APORTES EXTERNOS AL DIAGNÓSTICO DE LA SEGURIDAD EN HONDURAS

País, organismo u organización	Título del documento	Fecha
Policía de Colombia	“Diagnóstico a la Policía Nacional de Honduras”.	Junio de 2010.
Organización de los Estados Americanos	“Un examen del sistema de seguridad ciudadana de Honduras”.	Marzo de 2012.
Carabineros de Chile	“Lineamientos generales de asistencia técnica para el fortalecimiento de la Policía nacional de Honduras”.	Marzo de 2012.
Fundación Friedrich Ebert	“Reforma policial en América Latina”.	Octubre de 2012.
Grupo consultor de la Embajada de Estados Unidos	“Evaluación del Ministerio Público República de Honduras”.	Enero de 2013.

Fuente: Sánchez, Arabeska. Ciprodeh. Marzo de 2013.

GRÁFICA 3. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LÍNEAS PRIORITARIAS EN LA PROBLEMÁTICA DE SEGURIDAD, JUNIO DE 2010-MARZO DE 2013



Fuente: Sánchez, Arabeska. Ciprodeh. Marzo de 2013.

país como Honduras para ser funcionario público no basta con ser honesto y capaz: además hay que ser valiente, principalmente en materia de seguridad.

6. LA COMISIÓN DE REFORMA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

A partir de 2010, el gobierno del presidente Lobo inició procesos de acercamiento con organizaciones de la sociedad civil, camino difícil por las heridas del golpe de estado, a lo que es necesario agregar la desconfianza en los políticos tradicionales, por sus esquemas de manipulación. No obstante, gracias al compromiso de la sociedad civil hondureña por no abandonar la construcción de institucionalidad democrática se han logrado avances en ese diálogo y se han ido tendiendo puentes con ciertos funcionarios.

Se fue avanzando entonces en buenas reformas legales e institucionales, lo que no ha significado que ellas condujeran, por sí solas, al éxito contra el crimen y la violencia, porque carecieron del presupuesto oportuno y de directores valientes que ejecutaran los mandatos de ley.

Algunos logros del ejecutivo y el legislativo durante el gobierno del presidente Lobo en materia de seguridad son la Política pública de prevención de violencia hacia niñez y juventud,

la Política pública y el Plan de acción de derechos humanos, la creación de la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP) y de la Comisión de reforma de la seguridad pública (CRSP), la Comisión interventora del Ministerio Público, que hace tímidos esfuerzos, la Reforma constitucional al artículo 102 sobre la extradición, la ley contra la trata de personas, la reforma al artículo 321 contra crímenes de odio, la reforma del artículo 118 para penalizar el asesinato de mujeres, y la ley del sistema penitenciario, entre otras.

Como se ve, en este marco se creó la Comisión de reforma de la seguridad pública¹¹, que desde el inicio contó con la confianza y el apoyo de organizaciones de sociedad civil y ha demostrado hasta ahora trabajar con propuestas responsables y serias, teniendo en cuenta de todos modos la limitación de sus funciones y atribuciones, como se aprecia a continuación:

1. Vigilar, dar seguimiento y supervisar que la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial, creada mediante decreto 198-2011, cumpla con las funciones y atribuciones establecidas en la ley, ejecutando plenamente las siguientes tareas:
 - 1.1 Investigar dentro de la Policía nacional, en toda su estructura y desde los altos mandos hasta la escala básica, los actos de corrupción, violaciones a derechos humanos, de-

litos de distinto tipo, modos de operar en la ejecución de acciones delictivas, abusos policiales en los distintos municipios donde operan y estructuras delincuenciales existentes dentro de la Policía nacional, así como los vínculos clandestinos para cometer ilícitos existentes entre esta y el crimen organizado, las pandillas y cualquier otra estructura delincencial.

- 1.2 Investigar la procedencia del patrimonio de los miembros de la carrera policial, determinando sus ingresos y comparándolos con sus propiedades en bienes muebles e inmuebles, así como las de sus cónyuges o compañeros de hogar y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, durante los últimos diez años, en caso de haber incongruencias entre los ingresos y el patrimonio del investigado, debe remitir copia certificada del expediente al Tribunal Superior de Cuentas para los efectos de ley.
- 1.3 Diseñar y hacer funcionar con efectividad un servicio profesional y permanente de depuración policial, basado en diagnósticos, investigaciones y evaluaciones. Este servicio debe estar sujeto a control ciudadano, operará fuera de la estructura de la Policía nacional y no deberá estar integrado por policías o ex policías, ni militares o ex militares durante la vigencia de este órgano temporal.
- 1.4 Remitir de inmediato al Ministerio Público copia certificada de todo expediente investigativo administrativo en el que se haya emitido resolución definitiva en el que se considere la presunta comisión de un delito, a excepción de los establecido en la parte final del numeral 1.2 del presente artículo.

La Comisión de reforma podrá apoyar técnica, científica y financieramente a la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial, pudiendo para ello suscribir convenios con organismos nacionales e internacionales que le permitan la obtención de recursos para el logro de la finalidad se-

ñalada en esta ley, pudiendo además crear comisiones ad-hoc que apoyen los procesos investigativos y demás relacionados (...).

2. Formular propuestas para que el Ministerio Público y los órganos de investigación criminal, sean herramientas efectivas en el combate del delito y su impunidad. La Comisión recomendará la ubicación, funciones y estructura del órgano de investigación criminal.
3. Presentar propuestas conducentes a profesionalizar la función policial, librándola de las influencias del poder político sobre los cuerpos de policía o de éstos sobre las organizaciones políticas, y transformándola en una institución de alto desempeño profesional.
4. Proponer un mecanismo de institucionalización del control ciudadano sobre la Policía en el cual las representaciones sean legítimas, los representantes sean versados en los temas de seguridad pública y las instancias de control ciudadano sean decisorias y no solamente asesoras.
5. Presentar propuesta para reformar, transformar y modernizar el proceso de reclutamiento y selección de la Policía Nacional.
6. Presentar propuestas para la formación profesional y académica de policías en todos los niveles, y la desconcentración de la Universidad Nacional de la Policía, así como las funciones y atribuciones de esta.
7. Proponer mecanismos para fortalecer los vínculos entre la Policía Nacional y las Corporaciones Municipales, orientados a la desconcentración policial y a que las Corporaciones Municipales ejerzan funciones de orientación, supervisión y evaluación sobre las actividades de la Policía Nacional dentro de su jurisdicción territorial.
8. Priorizar en el área de prevención, la ejecución de programas de Policía Comunitaria sobre la base de generar confianza ciudadana en las instituciones de seguridad.
9. Formular una política anticorrupción al interior de los servicios policiales.
10. Proponer un proyecto de reglamento que garantice alcanzar la eficiencia y transparencia de la

carrera policial, estableciendo mecanismos permanentes de evaluación del desempeño, promoción, retiro e incentivos institucionales.

11. Revisar y fortalecer el régimen disciplinario y sancionatorio.
12. Presentar al Consejo Nacional de Defensa y Seguridad una propuesta para la organización de un Sistema nacional de seguridad pública y de un Sistema de inteligencia nacional.
13. Revisar y presentar propuesta al Consejo Nacional de Defensa y Seguridad sobre la Política integral de convivencia y seguridad ciudadana para Honduras 2012-2022.
14. Diseñar y proponer ante el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad la creación de una nueva estructura policial.
15. Acompañar y dar seguimiento al proceso de transición e integración entre la anterior y la nueva estructura policial que se proponga.
16. Diseñar y proponer el proyecto de creación de la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con amplia participación ciudadana.
17. Formular la propuesta de creación del Consejo Superior de Ética Policial y elaborar y proponer un nuevo código de ética de la Policía.
18. Impulsar la aprobación del proyecto de reforma penitenciaria.

Como se ve, la Comisión tiene la responsabilidad de diseñar, planificar y certificar el proceso de reforma integral de la seguridad pública que incluye la Policía nacional, el Ministerio Público y el poder judicial.

El 26 de octubre de 2012 la Comisión de reforma de la seguridad pública entregó al presidente Porfirio Lobo siete propuestas de anteproyectos de leyes: una reforma constitucional para la creación del sistema de selección y evaluación, así como propuestas de ley de la Policía nacional y de la carrera policial, reformas a la ley de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y a la del Ministerio Público, además de plantear la ley de la carrera del servidor del Ministerio Público, y reformas a la ley del Consejo de la Judicatura y de la carrera policial.

A agosto de 2013 ni el gobierno del presidente Lobo ni el Congreso Nacional le habían dado importancia al trabajo de la Comisión, impulsando por el contrario procesos opuestos al propio mandato de esta instancia. La ventaja en este caso es que las propuestas hechas no son improvisadas ni cortoplacistas, sino que son útiles para el trabajo a mediano y largo plazo.

7. ESCENARIOS FRENTE A LAS ELECCIONES GENERALES 2013

Finalmente, es importante analizar la situación política de cara a las elecciones de noviembre de 2013, elecciones que revisten capital importancia en la vida política de Honduras. Es muy probable ahora que los partidos tradicionales que han controlado el espectro político nacional pierdan el control bipartidista que han tenido durante ciento veintidós años: el Partido Liberal, fundado el 5 de febrero de 1891, y el Partido Nacional, fundado el 27 de febrero de 1902. De nueve partidos políticos existentes ahora, cuatro fueron creados con posterioridad al golpe de estado de 2009, y uno de ellos, según las encuestas, rompería el bipartidismo: el Partido Libertad y Refundación (Libre), reconocido por el Tribunal Supremo Electoral en marzo del 2012, con un año y cinco meses de haberse fundado.

Las tendencias electorales dan las mayores probabilidades de triunfo electoral al Partido Nacional (PN) y al Partido Libertad y Refundación (Libre).

El ambiente es tenso, ya que existen muchos temores de fraude, de acciones violentas para atemorizar a los electores el día de las elecciones y por la convulsión social que podría desatarse si el resultado electoral no es mínimamente confiable, entre otros.

Las heridas del golpe de estado no han terminado de sanar, los grupos de poder que lo dieron parecen preparar acciones para imponerse y no perder el poder que hasta hoy han tenido, tal como lo demostraron con el rompimiento del

orden constitucional, las violaciones de los derechos humanos y los crímenes de lesa humanidad.

Otras alertas tienen que ver con los procesos de neo militarización, ya que, por ejemplo, en plena campaña electoral se aprobó la constitución de la Policía militar de orden público de las Fuerzas Armadas, que deberá tener cinco mil efectivos, lo cual genera sospecha por los temores de represión contra la oposición política y los grupos sociales.

De todas formas, el gobierno que sea elegido, del Partido Nacional o de Libre, posiblemente se encuentre con un Congreso Nacional que ya no estará controlado por el bipartidismo, lo que hará más complejos los acuerdos, generará más debates y obligará al nuevo presidente a tener un liderazgo fuerte.

El poder judicial puede tener algunas ventajas en función de la redistribución del poder en el Congreso, hecho que podría aprovecharse para perder el miedo ante las amenazas del poder legislativo y administrar justicia con algún grado de independencia. En el otro extremo está la posibilidad de que se reafirmen los favores y se endurezca la posición de la Corte Suprema de Justicia para proteger a líderes políticos y económicos vinculados con acciones irregulares, caso en el cual también es clave el papel del presidente en la presión o apoyo a su gestión.

Un presidente del Partido Nacional se enfrentaría ya no solo con una oposición social de línea dura, sino que tendrá que enfrentar también una oposición política fuerte y con alto grado de presión.

Un gobierno de Libre encontraría un sector de la prensa tradicional en constante trabajo de descrédito, así como el boicot de sectores políticos tradicionales y empresariales contra alcaldes(as) y diputados(as). Al ser Libre un partido fundado por diversos grupos de pensamiento, el ejercicio de gobierno estaría caracterizado por estos distintos enfoques, que podrían entrar en contradicción, por lo cual en este aspecto el liderazgo presidencial también será clave.

De todas formas, lo más importante es que en estos últimos cuatro años Honduras ha dado un salto histórico extraordinario, al pasar de ser un país indiferente a ser muy deliberante, un cambio muy positivo para el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Ciprodeh. 2013. "Respuesta del estado en la aplicación de justicia ante violaciones a derechos humanos: en el marco del golpe de estado del 28 de junio de 2009". Informe. Abril.
- Conadeh. 2012. "Informe sobre derechos humanos". Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. Honduras.
- El Heraldito*. 13 de julio del 2013. www.elheraldo.hn
- . 2012. "Aumentan a 361 las víctimas de incendio en cárcel de Honduras". <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Al-Frente/Aumentan-a-361-las-victimas-de-incendio-en-carcel-de-Honduras>
- Estrategia de Seguridad de Centroamérica (Esca). 2007.
- Miroff, Nick. 2011. *Grim toll as cocaine trade expands in Honduras*. <http://www.washingtonpost.com>
- Observatorio de la Violencia. Universidad Nacional Autónoma de Honduras (Unah). Boletines sobre la violencia. <http://iudpas.org/boletines>
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc). 2012. *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una evaluación de las amenazas*.
- Pressly, Linda. 2012. "En el país más violento, los funerales son gratis". http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/05/120501_honduras_funerales_gratis_cch.shtml
- Secretaría de Estado en los Despachos de Seguridad. "Política integral de convivencia y seguridad ciudadana para Honduras 2011-2022". Tegucigalpa.
- Tiempo*. 13 de mayo de 2011. www.tiempo.hn
- . 19 de marzo de 2011. www.tiempo.hn
- Tribuna de Mujeres contra los Femicidios. 2012. *¿Cómo se tejen los hilos de la impunidad? Segundo informe*. ONU Mujeres. Tegucigalpa. <http://www.contralosfemicidios.hn/publicaciones/item/como-se-tejen-los-hilos-de-la-impunidad-2>

NOTAS

- 1 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc). Septiembre del 2012. “Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe: una evaluación de las amenazas”.
- 2 “Aumentan a 361, los muertos en incendio de Cárcel en Honduras”. <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Al-Frente/Aumentan-a-361-las-victimas-de-incendio-en-carcel-de-Honduras>
- 3 En un informe presentado en agosto de 2013, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (Conadeh) precisa que Honduras cuenta con veinticuatro centros penales con capacidad para albergar cerca de 8.300 personas, pero que la población penitenciaria supera los 12.600 privados de libertad.
- 4 El único caso en el que hubo sentencia contra los criminales fue el asesinato del periodista Georgino Orellana, el 20 de abril de 2010 (*El Heraldo*. 13 de julio del 2013).
- 5 *Tiempo*. 13 de mayo de 2013.
- 6 Informe del Comisionado de los Derechos Humanos. Junio de 2013.
- 7 Informe “Cómo se tejen los hilos de la impunidad”. Tribuna de Mujeres contra los Femicidios. Honduras. 2012.
- 8 *Tiempo*. 19 de marzo de 2013.
- 9 Ciprodeh. 2013. “Respuesta del estado en la aplicación de justicia ante violaciones a derechos humanos: en el marco del golpe de estado del 28 de junio de 2009”. Abril.
- 10 El Congreso Nacional interpretó el artículo 274 constitucional en el sentido que de manera excepcional “las Fuerzas Armadas pueden ejercer funciones policiales con carácter temporal en situaciones de emergencia que afecten a las personas y los bienes...”.
- 11 Decreto 4, del 31 de enero de 2012. Creación de la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública.

MÉXICO, 2013. DE LA CONTENCIÓN A LA PREVENCIÓN: NUEVO GOBIERNO, ¿OTRO PARADIGMA?

RAÚL BENÍTEZ MANAUT / ARMANDO RODRÍGUEZ LUNA

INTRODUCCIÓN

El 1 de diciembre de 2012, Felipe Calderón, del Partido Acción Nacional (PAN), entregó la presidencia de México para los próximos seis años a Enrique Peña Nieto, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido que gobernó el país de 1929 a 2000. Durante su campaña, Peña Nieto cuestionó duramente a Calderón por haber emprendido la guerra al narcotráfico, y enfatizó que impondría un nuevo paradigma de política pública para enfrentar el crimen organizado y la violencia.

En este artículo se hará un breve balance del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) en lo que respecta a la seguridad y la defensa, tomando como eje el nivel de los homicidios y la evolución de las organizaciones criminales, principalmente las que tienen la narcoactividad como base principal de su accionar. Calderón entrega la presidencia con tres guerras, con saldos diferentes, según sea el enfrentamiento a que nos referimos.

El presidente entrante inició su gobierno cambiando totalmente el llamado proceso de toma de decisiones en materia de seguridad. Disolvió como primera medida la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), encargada de la Policía federal, y la trasladó a la Secretaría de Gobernación (Segob). De igual manera, dentro de la Segob se constituyó la Comisión Nacional de Seguridad, encargada de comandar desde el 1 de diciembre de 2012 a la Policía federal y bajo cuya jurisdicción estará la futura Gendarmería¹.

Con lo anterior se busca centralizar las decisiones y reducir al máximo el “ambiente” de guerra que se daba en los medios de comunicación respecto al combate a las organizaciones criminales, pidiendo a los medios privados la reducción de la cobertura dedicada a dicha guerra, y prohibiendo a los departamentos de comunicación social de las dependencias federales que divulguen información sobre el narcotráfico, para centralizar la información gubernamental en un “vocero” de la Segob.

Para este esfuerzo, el mencionado *cambio de paradigma* trata de que los esfuerzos del gobier-

no pasen de la contención a la prevención, en otras palabras, reducir el esfuerzo militar y reorientar la acción del gobierno en políticas sociales, educativas, deportivas, etc.

En la relación con Estados Unidos cambia también el énfasis de la llamada iniciativa Mérida, tratando de evitar la estrategia de que el aparato de seguridad y defensa de Estados Unidos ofrezca la cooperación de forma dispersa, y la relación pasa a una negociación mediante una ventanilla única, ubicada en la Segob.

El presente artículo tratará también el asunto de la victimización. La información al respecto es dispersa e inconexa, pero es claro que la guerra al narcotráfico está teniendo una serie de consecuencias negativas que afectan directamente a la sociedad, como el incremento de los abusos y las violaciones de los derechos humanos; el aumento en la percepción negativa sobre la condición de seguridad de las personas, medida en encuestas; y, a medida que avanza la acción gubernamental con el propósito de destruir los grandes monopolios criminales, los delincuentes “desempleados” del narco expanden su actividad criminal en delitos como el secuestro, la extorsión, el cobro de “impuestos”, el robo, etcétera. Lo que representa un nuevo desafío para el gobierno, que afecta directamente la seguridad pública. Por ello, las políticas contra el crimen organizado deben tener en cuenta sus efectos sobre la inseguridad.

Finalmente, entre los debates presentes en México está el de la legalización de la marihuana, habiendo proliferado foros y debates al respecto, sobre todo a medida que avanza este planteamiento en el Distrito Federal.

1. LAS TRES GUERRAS

Desde cuando en 2007 el presidente Calderón inició la *guerra* al crimen, empleó los recursos de la parte dura del estado a toda su capacidad. Así, la guerra al narcotráfico era un esfuerzo en el que el eje lo constituían las fuerzas armadas,

por medio de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), encargada del ejército y la fuerza aérea; la Secretaría de Marina (Semar), responsable de la marina de guerra; los servicios de inteligencia, principalmente el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), dependiente de la Segob; la Policía federal, que aumentó sus integrantes de 7.000 en 2007 a 38.000 en 2012; y la Procuraduría General de la República (PGR), que cuenta con diversas áreas de investigación sobre la delincuencia organizada, así como de inteligencia criminal. El gobierno federal de México no consideraba a los gobiernos estatales y municipales como aliados en la guerra al narcotráfico, debido a la falta de profesionalidad de sus estructuras y a considerarlos los niveles de gobierno más infiltrados por las mafias del narcotráfico.

Durante los últimos seis años, en México se conformó un escenario en donde se llevan a cabo tres guerras simultáneamente, confundándose sus objetivos: la primera, la más costosa en vidas y la que realmente está fuera de control por el estado, es la que libran entre sí las organizaciones criminales por el control de territorios, rutas de tránsito de las drogas y negocios paralelos de todo tipo, como es el tráfico de armas, el lavado de dinero, la extorsión y el secuestro, entre otros elementos.

La segunda es la ofensiva emprendida por el gobierno federal contra ellas y que presenta resultados desiguales, dependiendo de la ciudad o del estado en donde se libre y de la capacidad de resistencia de cada grupo criminal. Para ella se recibe una amplia cooperación internacional, básicamente en inteligencia, principalmente de Estados Unidos por medio de la iniciativa Mérida.

La tercera es la que debe librar el estado contra sí mismo, por la existencia de una corrupción que ha servido a los carteles del narcotráfico para crecer en su acción, y es sin duda la más débil de las tres. Hay numerosa información de prensa, académica, proveniente de Estados Unidos, testimonios recogidos cuando se capturan miembros de estos grupos, así como información

de inteligencia que señala que el poder acumulado por los carteles del narcotráfico no hubiera sido posible sin el apoyo de funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno. A ello se le puede denominar “la debilidad de la cadena institucional” del aparato de seguridad del estado mexicano². Valdés afirma que el gobierno mexicano se llevó una gran sorpresa cuando descubrió la magnitud que había alcanzado la violencia del narcotráfico: “Lo que sucedía era que el narcotráfico, más poderoso económicamente y con mayor capacidad de violencia, seguía necesitando de la complicidad y los servicios de las corporaciones policiacas y de otras autoridades” (Valdés Castellanos, 2013: 317).

Estas guerras se libran simultáneamente. El presidente Felipe Calderón decidió en 2006 a cuál le otorgaba más prioridad y los recursos para emprenderla, utilizando a veces como instrumento a las fuerzas armadas, y otras los llamados exámenes de “control de confianza” entre miembros del poder judicial, integrantes de las fuerzas armadas y las policías.

Estos conflictos tienen un horizonte temporal difícil de establecer, debido a que pertenecen a una categoría de guerras denominada irregular, de baja intensidad, que involucra a la sociedad civil y a actores internacionales. En México las fases de dichas guerras han ido evolucionando de la siguiente manera:

Fase 1. Periodo de acumulación de fuerzas de los carteles, entre 1980 y 2000. Caracterizado por el nacimiento de las organizaciones criminales, la consolidación de su poder en el interior del país, el establecimiento de vínculos con sus socios internacionales, principalmente los colombianos para introducir cocaína desde México, y la creación de lazos de sociedad con empresarios, políticos, policías, miembros de las fuerzas armadas y autoridades, para desarrollar el negocio (Astorga, 2005). A comienzos del siglo veintiuno se pasó de un monopolio criminal liderado por el cartel de Sinaloa a la creación de un duopolio en la costa del golfo de México, con la consolidación del cartel del Golfo, para controlar

la exportación de drogas a Texas. Este grupo es el primero que establece un ejército criminal, los Zetas, para abrirse paso en la conquista territorial y disputar el poder a los sinaloenses.

Fase 2. A partir de 2000 se pasa de la *competencia* a la *guerra* ente carteles. Otras organizaciones criminales maduran, por ejemplo, en las ciudades fronterizas de Tijuana y Juárez. También inicia sus actividades en Michoacán una organización criminal mesiánica, la Familia Michoacana, que despliega una compleja red de laboratorios de producción de metanfetaminas, con precursores químicos provenientes del oriente. Allí mismo este cartel da nacimiento hacia 2008 a otro con características similares: los Caballeros Templarios. Todos los carteles expanden sus actividades hacia Centroamérica y Estados Unidos. Este periodo se puede decir que corresponde a un proceso de transnacionalización (Mazzitelli, 2012: 16).

Fase 3. Inicio de la guerra, declarada por el presidente Calderón en enero de 2007. Se intensifica el empleo de las fuerzas armadas, a las que se fortalece en recursos. Crece notablemente la Policía federal y el mismo presidente reconoce las limitaciones del estado mexicano, por lo que solicita asistencia de Estados Unidos. En octubre de 2007 se anuncia formalmente la Iniciativa Mérida (véase Benítez Manaut, 2009). Uno de los elementos fundamentales de este periodo es que el gobierno y Estados Unidos centraron sus esfuerzos en la captura de los grandes líderes de las organizaciones criminales, con lo que provocaron la ruptura y divisiones entre ellos, desatándose una gran violencia y competencia por los recursos económicos y los cargamentos de drogas. Este efecto no deseado ni previsto es uno de los elementos que más se le critican al presidente Calderón.

Fase 4. De crecimiento desmesurado de los carteles, entre 2008 y 2012, cuando expanden su cobertura territorial, desarrollando sus actividades ahora no solo en la frontera, y aumentando su radio de acción más allá del tráfico de drogas: por ejemplo, el secuestro de migrantes centroa-

americanos desató una grave crisis humanitaria de México con los países del istmo. La principal víctima de esta fase fue la población civil no involucrada (véase el análisis en detalle en Benítez Manaut y Rodríguez, 2012).

Fase 5. Principia durante la campaña electoral presidencial en los primeros seis meses de 2012, cuando todos los candidatos señalan en sus discursos reorientar la guerra contra las drogas y revertir la violencia y la elevada tasa de homicidios. El candidato ganador en julio de 2012, Enrique Peña Nieto, anuncia el cambio de paradigma, señalando que la prioridad de su gobierno será reducir la violencia y los homicidios, en vez de golpear frontalmente a los grupos criminales³. Este periodo comienza el 1 de diciembre de 2012 (Felba-Brown, 2013). En el *Plan nacional de desarrollo* lo anterior se enuncia así:

Las instituciones de seguridad del país deben tener como fin prioritario garantizar la integridad física de la población. México ha enfrentado en los últimos años una problemática sin precedentes en términos de seguridad pública. La falta de seguridad genera un alto costo social y humano, ya que atenta contra la tranquilidad de los ciudadanos. Asimismo, esta carencia incide en el potencial de desarrollo nacional, inhibiendo la inversión de largo plazo en el país y reduciendo la eficiencia operativa de las empresas (Peña Nieto, 2013).

En otras palabras, se pasó de una guerra entre organizaciones a una del estado contra ellas y a otra del estado contra sí mismo. Estas tres guerras tienen como uno de sus resultados la aparición de una nueva víctima entre ellas, la población civil inerme. Los narcotraficantes pasaron de tener de enemigo a los miembros de las organizaciones competidoras y el estado, a la población: “el nuevo tipo de relación establecida por el crimen organizado en sus dos variantes, narcotráfico y extractores de rentas sociales” (Valdés Castellanos, 2013: 324).

2. EL NARCOTRÁFICO Y EL CRIMEN ORGANIZADO

En sus inicios el poder de los carteles fue silencioso. Cuando las organizaciones criminales se consolidaron, empezaron una guerra entre ellas por el control de embarques, rutas de tránsito, bodegas y puntos de entrada a Estados Unidos. Se desató una violencia nunca antes vista en el país, que transformó a las ciudades fronterizas de México con Estados Unidos como entre las más peligrosas del mundo, por el número de homicidios violentos. Ciudades como Juárez, Tijuana, Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo fueron ocupadas por los carteles y sus calles se volvieron su teatro de operaciones. En ellas, las policías municipales rápidamente se transformaron en instituciones al servicio de las mafias, y el gobierno federal no tenía fuerzas policíacas federales capaces de hacer frente a la situación. Por ello, la opción desde 2003 y 2004 fue el empleo intensivo del ejército. La incorporación intensiva de las fuerzas armadas (la Armada de México se agrega a esta actividad desde 2007), lleva a sostener la hipótesis de la *militarización* del combate a las drogas, siendo esta estrategia un recurso de última instancia o de sobrevivencia del estado, pues, como se ha mencionado, las fuerzas de seguridad policíacas no tenían capacidad para emprender el esfuerzo por sí mismas⁴.

Por lo anterior, y para respaldar este esfuerzo, la Sedena debió reorientar su despliegue y actividades⁵. En el caso de la Marina, las misiones de respaldo del esfuerzo contra el crimen organizado se dan en tres aspectos: mediante el empleo de la Infantería de Marina, el fortalecimiento de las fuerzas especiales y el apoyo de la aviación naval para la intercepción de cargamentos provenientes de América del Sur (véase, Secretaría de Marina, 2012).

A partir del año 2000, el aumento de la violencia producto de la actividad criminal de los carteles del narcotráfico duplicó la tasa de homicidios. Así, como se muestra en la tabla 1, se pasó de una tasa cercana de 10 por 100.000 habitantes ese año a una de 24 por 100.000 en 2011.

TABLA 1. MÉXICO. TOTAL DE MUERTES CAUSADAS POR HOMICIDIO, 2000-2011

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la sociedad ²
2000	10.409	379	10.788	4	96
2001	9.961	363	10.324	4	96
2002	9.797	346	10.143	3	97
2003	9.799	340	10.139	3	97
2004	9.034	296	9.330	3	97
2005	9.599	327	9.926	3	97
2006	10.081	373	10.454	4	96
2007	8.461	407	8.868	5	95
2008	13.261	745	14.006	5	95
2009	19.044	759	19.803	4	96
2010	24.613	1.144	25.757	4	96
2011	26.087	1.126	27.213	4	96
Aumento porcentual 2000-2011 ³	151	197	152		

1 y 2 El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

3 Se calculó la variación porcentual de muertes del año 2000 con respecto al año 2011.

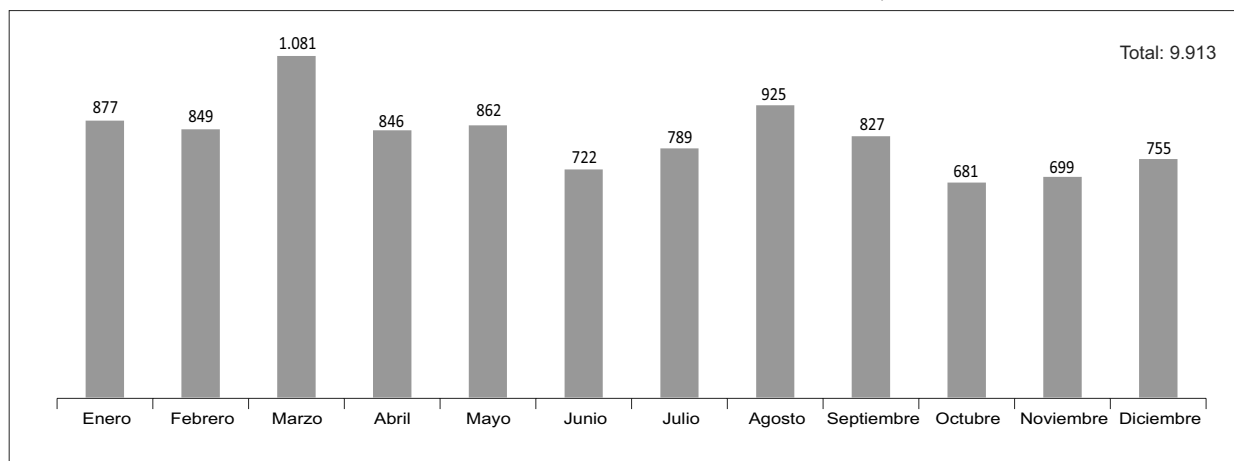
Nota: el Instituto Nacional de Estadística y Geografía denomina al personal de seguridad y defensa como “trabajadores de fuerzas armadas, protección y vigilancia”, que incluyen policías y agentes de tránsito, detectives, vigilantes y guardias, funcionarios fronterizos, miembros de las fuerzas armadas: fuerza aérea, marítima y terrestre, etc.

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de mortalidad, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012. Tomado del *Atlas de la seguridad y defensa de México 2012*.

Durante el último año del presidente Calderón, 2012, los homicidios vinculados al crimen organizado fueron 9.913 (véase la gráfica 1). Con lo anterior los homicidios producto de activida-

des criminales se estabilizaron en alrededor de 1.000 al mes desde 2011, tendencia que no varió durante los seis primeros meses de 2013.

GRÁFICA 1. HOMICIDIOS VINCULADOS AL CRIMEN ORGANIZADO, 2012



Fuente: elaboración propia con base en el Ejecutómetro del periódico *Reforma*. Tomado del *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*.

Durante ese mismo gobierno, de seis organizaciones que existían al comienzo, en 2006, se pasó a diez en 2012, y la geografía y el poder de las mismas se fueron transformando de acuerdo con la dinámica que se fue presentando por el accionar de las tres guerras.

Como se observa en la tabla 2, en 2012 en México había diez grandes grupos del narcotráfico, siendo el más importante el de Sinaloa, encabezado por el *Chapo Guzmán* (Astorga, 2007), considerado por la revista *Forbes* como uno de los hombres más ricos y poderosos del mundo⁶. El segundo en importancia es el cartel del Golfo, que por vez primera configuró ejércitos de sicarios para hacer la guerra al de Sinaloa, conformando los Zetas y empleando a militares mexicanos y kaibiles guatemaltecos a inicios de la primera década del siglo veintiuno. El tercero en importancia, establecido en Tijuana, Baja California, es el de la familia Arellano Félix, para controlar la exportación de marihuana, cocaína y heroína al mayor mercado del mundo, el del estado de California (Blancornelas, 2002). La cuarta organización criminal, el cartel del Milenio, o de Ciudad Juárez, encabezado por el *Señor de los Cielos*, Amado Carillo, ingresaba la cocaína a Estados Unidos en avionetas a vuelo rasante en una frontera que carecía de radares en el desierto. Estos cuatro carteles acumularon gran poder y se repartían el territorio desde fines de los años noventa del siglo veinte.

Todo esto sucedió antes del 11 de septiembre de 2001, fecha a partir de la cual el producto debe ingresar a Estados Unidos por tierra, a pesar del gran reforzamiento de la frontera hecho por las autoridades de Estados Unidos como parte de la guerra contra el terrorismo. La cobertura de esta organización criminal se extiende más allá de las fronteras mexicanas y llega, además de Estados Unidos y Centroamérica, a los países andinos, Europa e, incluso, África y Asia (Garzón (ed.), 2013). En el caso de los Zetas, su separación del cartel del Golfo los convirtió en el grupo criminal que más violencia desata contra la población, lo que se explica por cuanto su desmantelamiento es prioridad del gobierno (Valdés Castellanos, 2013a: 28).

3. VICTIMIZACIÓN

En la medida que el crimen y la violencia derivados de la delincuencia organizada tienen más impacto sobre la sociedad, sobresale el incremento de los índices de victimización. Durante los años de combate frontal a los carteles del narcotráfico por parte del gobierno federal se observaron dos fenómenos en la geografía nacional. Por una parte, y de acuerdo con la tabla 2, a partir de 2010 es cada vez más clara la tendencia hacia la fragmentación de los carteles del narcotráfico en grupos más pequeños con capacidad de operación regional más acotada. Por otra, además del tráfico de drogas, los grupos criminales comenzaron a cometer otros delitos como el secuestro, la extorsión, el tráfico de armas y el de personas (Guerrero, 2012 y 2013).

Como se puede observar en la tabla 3, el número absoluto de víctimas se incrementó notablemente de 2011 a 2012. De acuerdo con información de la Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (Envipe) 2013, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el mayor número de delitos, y por extensión de las víctimas de un año a otro, se debe al aumento de los delitos de más frecuencia como el robo o asalto en la calle, la extorsión y el robo de vehículo. Así, en 2012 la tasa nacional de delitos por cada 100.000 habitantes fue de 35.139, lo que representa un aumento de 20,3% respecto al año anterior (Inegi, 2013).

En cuanto a la llamada la *cifra negra*⁷, durante los tres últimos años se ha mantenido entre 91 y 92%. Es decir que más de 90% de los delitos no se denuncian. La principal razón por la que el mexicano no denuncia es que percibe el acudir ante las autoridades judiciales como una pérdida de tiempo, tanto por lo prolongado del trámite como por la falta de eficacia para investigar e impartir justicia. De acuerdo con la misma encuesta del Inegi, del total de averiguaciones previas iniciadas, en 53,2% de los casos no pasó nada o no se resolvió la denuncia (Inegi, 2013).

Cabe señalar que en 2013 también se incrementó la percepción de inseguridad entre el

TABLA 2. CARTELES DE MÉXICO, 2006-2012

2007	2008-2009	2010, primer semestre	2010, segundo semestre	2011	2012
Cartel de Sinaloa	De Sinaloa	De Sinaloa	De Sinaloa	De Sinaloa	De Sinaloa
		Del Pacífico sur	Del Pacífico sur	Del Pacífico sur	Del Pacífico sur
	De los Beltrán Leiva	De la Barbie	Independiente de Acapulco	La Mano con Ojos	Extinto
				La Nueva Administración	Extinto
				Independiente de Acapulco	Extinto
Del Charro	Extinto	Extinto			
Cartel de Juárez	De Juárez	De Juárez	De Juárez	De Juárez	Nuevo cartel de Juárez
Cartel de Tijuana	De Tijuana	De Tijuana	De Tijuana	De Tijuana	De Tijuana
	Facción de el Teo	Facción de el Teo	Extinto	Extinto	Extinto
Del Golfo	Del Golfo- Los Zetas	Del Golfo	Del Golfo	Del Golfo	Del Golfo
		Los Zetas	Los Zetas	Los Zetas	Los Zetas
Familia Michoacana	Familia Michoacana	Familia Michoacana	Familia Michoacana	Familia Michoacana	Familia Michoacana
Cartel del Milenio	Del Milenio	Del Milenio	Familia Michoacana	Los Caballeros Templarios	Los Caballeros Templarios
				Los Incorregibles	Extinto
				La Empresa	Extinto
				La Resistencia	La Resistencia
			De Jalisco-Nueva Generación	De Jalisco-Nueva Generación	De Jalisco-Nueva Generación
				La Nueva Federación para Vivir Mejor	Extinto
-	-	-	-	-	-
6	8	10	11	16	10

TABLA 3. VÍCTIMAS SEGÚN DELITOS DECLARADOS Y PROMEDIO DE DELITOS POR VÍCTIMA, 2011 Y 2012

	Víctimas 2011	Víctimas 2012	Delitos declarados ¹ 2011	Delitos declarados ¹ 2012	Promedio de delitos por víctima 2012
Estados Unidos Mexicanos	18'675.004	21'603.990	22'389.492	27'769.447	1,3

Nota: los delitos son calculados por el lugar de residencia de las víctimas.

1 Es la suma de los delitos captados por la encuesta, denunciados o no ante el Ministerio Público.

Fuente: Inegi. Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública, 2012 y 2013.

mexicano promedio. Por ejemplo, 72,3% de la población nacional se sentía más insegura. Si bien se ha dicho ya que los delitos de mayor frecuencia como el robo o la extorsión son los que más se incrementaron, otros de alto impacto como el secuestro o la desaparición forzada influyen también en la alta percepción de inseguridad. En este sentido, la Envepe 2013 registró un total de 105.682 secuestros en 2012, cifra muy superior a la que documentó el Sistema Nacional de Seguridad Pública para el mismo año, con apenas 1.317 casos. La encuesta de Inegi cuantificó asimismo 4.007 desapariciones forzadas en 2012, cantidad también muy superior a la de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH): 718 para

el mismo año. Cabe señalar que la cifra de la Comisión tiene su origen en la información proporcionada por parte de las procuradurías de justicia de las treinta y dos entidades federativas que conforman la república mexicana (Inegi, 2013).

Estos indicadores de alto impacto social se suman al que durante los últimos seis años se convirtió en el referente para medir la inseguridad del país, es decir al número de homicidios. La Envepe 2013 registró 25.583 homicidios en 2012, equivalentes a cerca de 22 por cada 100.000 habitantes. Durante los primeros meses de 2013, las cifras sobre homicidios mostraron una ligera tendencia a la baja, con menos de 900

por mes. No obstante, a partir de julio hubo un repunte, que promedió de enero a agosto de este año 1.052 homicidios por mes. Con la intención de generar cifras absolutas, y ciertamente de cambiar la percepción de inseguridad asociada a los grupos criminales, el gobierno del presidente Peña Nieto dejó de cuantificar los homicidios relacionados con el crimen organizado, reportando solo la cifra general de homicidios dolosos. A partir de julio de 2013 el gobierno federal dejó de publicar las cifras⁸.

Los periodistas han sido un sector de la sociedad especialmente vulnerable a la violencia de los últimos seis años. El informe anual 2013 de Freedom House señala a México como uno de los lugares más peligrosos en el mundo para ejercer el periodismo, debido a la violencia del crimen organizado y a las presiones por parte de sectores del estado, particularmente en los ámbitos estatal y municipal⁹. De acuerdo con datos de la CNDH, entre 2000 y julio de 2013 se registraron ochenta y cinco homicidios de periodistas, así como cuarenta atentados contra medios de comunicación y veinte periodistas desaparecidos¹⁰.

El estado mexicano ha tratado de enfrentar la crisis de seguridad que padece el periodismo y la libertad de expresión en México mediante la creación, en 2010, de la Fiscalía especial para la atención de delitos cometidos contra la libertad de expresión (Feadle), implementando el Mecanismo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, así como de la ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Sin embargo, tanto la Fiscalía especial como el Mecanismo carecen de los recursos económicos y humanos suficientes para operar con eficacia¹¹. Además, uno de los principales problemas que se deben tomar en cuenta es que el periodismo local está en mayor condición de vulnerabilidad que el periodismo nacional. Particularmente en los estados del norte del país, la principal amenaza proviene del crimen organizado, mientras que en el sur la principal fuente de amenaza a la libertad de expresión está constituida por funcionarios del estado (Becerra, 2013: 45-46).

4. INICIATIVA MÉRIDA

La cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos se desarrolló de manera fluida durante los últimos seis años. La iniciativa Mérida fue el eje sobre el cual giró la colaboración binacional, centrada en incrementar las capacidades operativas de instituciones de seguridad, defensa, inteligencia y procuración de justicia. Para el periodo 2008-2010 se asignaron US\$1.400'000.000, dirigidos a cuatro objetivos: 1) dismantelar las organizaciones de la delincuencia transnacional que operan en ambos países; 2) fortalecer los controles aéreos, marítimos y terrestres; 3) mejorar las capacidades institucionales de justicia en la región; y 4) disminuir la actividad de las pandillas, así como la demanda de drogas locales (House of Representatives, 2007: 13-14).

Es difícil mostrar resultados concretos de esta primera etapa de la iniciativa Mérida, principalmente porque no se establecieron indicadores de desempeño ni de impacto, ni mecanismos de supervisión y seguimiento en torno a la transferencia de recursos y a su utilización. En este sentido, no es posible determinar con precisión la eficacia de los recursos transferidos para el cumplimiento de los objetivos planteados (United States Government Accountability Office, 2009: 2-3, 7).

A partir de 2010 la cooperación bilateral entre ambos países ingresó a una nueva etapa y adquirió un nuevo matiz, otorgando mayor énfasis al intercambio de inteligencia y a la recuperación del tejido social. De esta forma, se establecieron los siguientes objetivos: 1) dismantelar 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 veintiuno 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 (Olson, E., 2012: 45).

Como se puede observar, los puntos tres y cuatro configuran una nueva forma de coope-

ración que la administración de Barack Obama (2009-2013; 2013-) le imprimió a la iniciativa Mérida (véase la tabla 4). La razón fue, en cierta medida, romper con el enfoque marcadamente punitivo de la presidencia de George W. Bush (2001-2005; 2005-2009).

Debido a las condiciones estructurales de inseguridad pública, violencia y destrucción del tejido social en Ciudad Juárez, Chihuahua, entre 2010 y 2012 este municipio del norte del país se convirtió en el laboratorio de pruebas para determinar la eficacia de la iniciativa Mérida. Cabe señalar que en esos años, esta ciudad de la frontera norte de México era conocida por ser la más peligrosa del mundo en función de la cantidad de homicidios relacionados con el crimen organizado.

Para desarrollar programas sociales en Ciudad Juárez se destinaron entonces cuantiosos recursos de la Iniciativa Mérida¹². Por su parte, en febrero de 2010 el gobierno de México puso en marcha el programa Todos somos Juárez, con una inversión de 6.000'000.000 de pesos (US\$500'.000.000) en infraestructura y acciones sociales. Lamentablemente, en este caso tampoco se establecieron

procesos de seguimiento y evaluación sobre las acciones bilaterales y nacionales en este municipio.

Desde el cambio de gobierno en Estados Unidos en enero de 2013, pero debido a requerimientos del nuevo gobierno mexicano, el programa de cooperación se está transformando, empezando por enfatizar más en el entrenamiento, el programa de prevención y la reconstrucción de instituciones que en la entrega de equipo: “El nuevo gobierno tiene menos peticiones en el pilar 1 de la iniciativa Mérida, que es más operativo, y más en el pilar 2, que es entrenamiento y profesionalización”, además de enfatizar en el programa de cultura de la legalidad¹³.

Como se puede observar en la tabla 5, la cantidad de ejecuciones en Chihuahua, donde Ciudad Juárez representó en 2009 el 67% del total de homicidios relacionados con el crimen organizado, disminuyó a partir de 2011. Si bien este indicador es clave para detectar una mejoría en el entorno de violencia, hasta la fecha no se conoce qué factor o relación de variables influyeron para la reducción en la cantidad de homicidios: los programas sociales, los operativos de seguridad

TABLA 4. RECURSOS DE LA INICIATIVA MÉRIDA, 2008-2014 (MILLONES DE DÓLARES)

	2008	2009	2010	2011	2012	Total	2013	2014
ESF	20	15	15	18	33,3	101,3	35	35
Incle	263,5	406	365	117	248,5	1.400	199	148,1
FMF	116,5	299	5,3	8	n.a.	428,8	n.a.	n.a.
Total	400	720	385,3	143	281,8	1.930,1	234	183,1

ESF: Economic Support Fund.

Incle: International Narcotics Control and Law Enforcement.

FMF: Foreign Military Financing.

n.a.: no aplica.

Fuente: Clare Ribando Seelke y Kristin M. Flinkea. 2013. “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond”. Congressional Research Service. Washington. June 2013, p. 8.

TABLA 5. EJECUCIONES EN CHIHUAHUA, 2006-2012

Entidad federativa	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012p/	Total por entidad
Chihuahua	130	148	1.652	2.082	3.185	1.940	913	10.050

Fuente: elaboración propia con base en el Ejecutómetro del periódico *Reforma*.

pública o un cambio en la dinámica de disputa por el control del municipio entre los carteles de Sinaloa, los Zetas y el de Juárez, conocido localmente como la Línea.

Los tres principales problemas que enfrenta la cooperación México-Estados Unidos y que llevan a percepciones contrarias en ambos gobiernos son: la venta libre de armas de fuego en Estados Unidos; el consumo de drogas en ese país como motor principal que determina la crisis de México; y el lavado de dinero, que se facilita allí mismo y deja los montos principales de las ganancias sin retorno.

Respecto al tráfico de armas y el consumo, el gobierno mexicano argumenta que en el lado estadounidense no hay voluntad política real por controlar la venta indiscriminada y fuera de control de las armas, que esto alimenta el poder militar de los narcotraficantes, y que, además, no se controla el consumo. Además, sostiene que la tendencia principal es a la tolerancia y liberalización estatal, lo que en la práctica nulifica la guerra al narcotráfico en el ámbito federal, además de que esta guerra solo la libra Estados Unidos fuera de sus fronteras. En diciembre de 2010 se hizo público un programa encubierto de “exportación” de armas a México, operación unilateral de Estados Unidos, para darles seguimiento de inteligencia, denominado Rápido y furioso, cuyo fracaso y manera de hacerse, sin informar a las autoridades mexicanas, produjo una gran crisis en la relación bilateral (Olson, G., 2012: 60).

Por otro lado, se critican también los efectos negativos sobre los derechos humanos de *la guerra* en México. Numerosas organizaciones defensoras de derechos humanos, mexicanas y extranjeras, sostienen que al iniciar el despliegue masivo de las fuerzas armadas no estaba contemplada la “victimización”, por lo que gran cantidad de ciudadanos no involucrados en el conflicto han muerto, principalmente víctimas de las acciones de los grupos criminales, pero también a manos de oficiales del gobierno de México (Human Rights Watch, 2013). Por ello, además de una guerra entre criminales y una ofensiva

gubernamental, se ha desatado una grave crisis de derechos humanos (Anaya Muñoz, 2013: 62).

En agosto y septiembre de 2012, uno de los líderes más importantes de la sociedad civil mexicana, el poeta Javier Sicilia, líder del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, organizó la Caravana por la paz, como una especie de “diplomacia ciudadana” en contra de las políticas de ambos gobiernos. El poeta destacó el papel de las organizaciones civiles de Estados Unidos. En la Caravana viajaron ciento veinte personas, entre ellas ochenta víctimas, que estuvieron acompañadas por más de cien organizaciones civiles y religiosas estadounidenses a lo largo de su recorrido. Sicilia señaló:

Hemos venido con la agenda de la guerra de las drogas y también con la del lavado de dinero para tratar de colocarla en el centro de los estadounidenses, porque sin ellos no vamos a poder encontrar la paz; es un asunto bilateral de vecindades que nos compete a varios países¹⁴.

5. COOPERACIÓN EN SEGURIDAD SIN DEFINICIONES ESTRATÉGICAS

A partir de diciembre de 2012, como se dijo, en México empezó una nueva administración presidencial que definió nuevas prioridades en torno a la seguridad y el combate al crimen organizado en el país. Aún no es claro cómo afectará esto la cooperación en seguridad con Estados Unidos, dentro y fuera del marco de la iniciativa Mérida.

De acuerdo con información oficial del gobierno mexicano, la política del presidente Enrique Peña Nieto para combatir el crimen organizado y reducir la violencia se centra en diez acciones: 1) prevención del delito y reconstrucción del tejido social; 2) justicia penal eficaz; 3) profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía; 4) transformación del sistema penitenciario; 5) promoción y articulación de la participación ciudadana; 6) cooperación internacional; 7) información que sirva al ciudadano;

8) coordinación entre autoridades; 9) regionalización; y 10) fortalecimiento de la inteligencia¹⁵.

Como puede observarse, el combate y la desarticulación de las organizaciones del crimen organizado no se mencionan directamente, y en primer lugar se pone la prevención del delito. Si bien es cierto que a lo largo de las diez acciones se percibe cierta consonancia con los objetivos de la iniciativa Mérida desde 2010, esa omisión genera dudas en algunos miembros del Congreso de Estados Unidos acerca del alineamiento entre las prioridades del gobierno mexicano y el estadounidense para combatir al crimen organizado o, incluso, acerca del compromiso del gobierno de Peña Nieto de hacerlo (Seelke y Flinka, 2013: 31-32).

Este es el principal desafío que tiene por delante la cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos. El gobierno mexicano tiene que definir, primero, la orientación estratégica de su política de seguridad para delinear la cooperación y coordinación entre instituciones de seguridad mexicana con sus pares estadounidenses. Por el momento, la colaboración parece adquirir nuevos canales interinstitucionales, centralizados en la Segob por la parte mexicana¹⁶. Igualmente, en sectores del gobierno mexicano se menciona que la iniciativa Mérida debe ser reformulada profundamente, sobre todo con respecto a las “jurisdicciones”, o sea, para que no se repitan incidentes como el de Rápido y furioso: “El Plan Mérida debe tener límites, debe tener cuidados, debe tener respetos, debe atender la dignidad, al respeto, a la propia autonomía y a la soberanía de cada nación”¹⁷.

Segundo, la falta de definición del gobierno mexicano genera problemas al poder ejecutivo de Estados Unidos para solicitar y justificar la asignación de recursos para la continuidad de la iniciativa Mérida. Así, por ejemplo, en agosto pasado el senador Patrick Leahy influyó para que se retuvieran US\$95'000.000 de los US\$229'000.000 que el presidente Obama solicitó al Congreso para el año fiscal 2014, por cuanto el Departamento de Estado no había presentado

los detalles acerca de los objetivos específicos y el uso de esos recursos¹⁸.

Tercero, los gobiernos de Estados Unidos y México tienen pendiente, desde que la iniciativa Mérida empezó formalmente en 2008, definir mecanismos de seguimiento y evaluación de los recursos de este programa de cooperación. Este es un aspecto clave para trascender la etapa de transferencia de recursos y sentar las bases empíricas que demuestren el impacto de este tipo de cooperación, además de marcar la pauta para futuros mecanismos de colaboración, teniendo presente que la tendencia en la parte estadounidense es a la reducción de los recursos.

6. HACIA UN NUEVO ENFOQUE: PREVENCIÓN SOCIAL DEL DELITO Y LA VIOLENCIA

Con el cambio de gobierno, en México se habla de una estrategia nueva basada en la prevención social del delito y la violencia. Este programa sostiene que el conflicto que vivió el país en la última década no solo ha tenido impacto sobre las instituciones del estado, sino que también ha dejado su huella en diferentes capas de la sociedad, con efectos directos sobre comunidades y familias. De forma diferenciada y a lo largo del país, ha debilitado la cohesión social e, incluso, se observa el desarrollo de tipos de violencia que afectan especialmente a grupos vulnerables como mujeres y jóvenes. La formulación del mismo se sostiene en que las evidencias empíricas internacionales advierten que los factores que causan la violencia frecuentemente se encuentran en el ámbito familiar, comunitario o cultural¹⁹.

El gobierno del presidente Peña Nieto se planteó el objetivo de iniciar un proceso estructural para recuperar la seguridad desde el nivel familiar y comunitario en el país. Para ello se empezó a diseñar una política de prevención social de la violencia y la delincuencia. Se dice que es estructural porque busca actuar sobre los factores y las causas de la violencia y la delincuencia con la finalidad de prevenirlas. Por ejemplo, el

consumo de drogas o alcohol, la carencia de infraestructura pública, la falta de oportunidades laborales, educativas o recreativas, entre otras²⁰.

De acuerdo con instancias internacionales, para prevenir la violencia y la delincuencia es necesario comprender la relación existente entre los factores individuales, sociales, culturales y del contexto, así como entre los actores que participan. La atención adecuada a ambos permitirá prevenir la incidencia en casos específicos y contribuir en otros a la reducción de estos fenómenos (véase Krug et al., 2003).

En este sentido, la focalización es un instrumento poderoso para orientar los recursos humanos y materiales a grupos y espacios geográficos específicos. Para ello, la información geoestadística es un insumo clave para seleccionar los objetivos a intervenir. El gobierno definió cincuenta y siete demarcaciones prioritarias para desarrollar el Programa, entre las que se incluyen cuarenta y ocho municipios y siete zonas metropolitanas, para aplicar la llamada “intervención focalizada”²¹.

Ahora bien, la prevención es un concepto que, relacionado con la seguridad, busca conocer y actuar sobre las causas y factores de riesgo de la violencia y la delincuencia con la finalidad de prevenirlas (Organización de los Estados Americanos, 2008: 55). Por ejemplo, el consumo de drogas o alcohol, la carencia de infraestructura pública, la falta de oportunidades laborales, educativas o recreativas, entre otras. En este sentido, la prevención es una estrategia de mediano y largo plazo, en tanto que la intervención es el mecanismo táctico de disuasión de la violencia y la delincuencia (Organización de los Estados Americanos, 2008: 57).

Cabe agregar que esta política de prevención adopta el enfoque epidemiológico, el cual sostiene que ambas, violencia y delincuencia, pueden prevenirse de la misma forma en que se hace con las enfermedades infecciosas. Esto es posible si se parte del supuesto de que ambas surgen de “la acción recíproca y compleja de factores indivi-

duales, sociales, culturales y ambientales” (Krug et al., 2003: 13).

La política de prevención del gobierno mexicano se plantea cuatro grandes rubros para determinar los contextos de mayor o menor vulnerabilidad:

1. Adicciones (Instituto Mexicano de la Juventud, 2011).
2. Entorno familiar y social
3. Entorno físico.
4. Género (Banco Mundial, 2012: 9).

Mediante la prevención se pretende elaborar una política de seguridad ciudadana en la que el estado y la ciudadanía sean corresponsables. Ambos establecen las condiciones objetivas y subjetivas que mantienen, en la medida de lo posible, libres de violencia y delincuencia a los individuos y sus comunidades. Cuando las comunidades sean capaces de activar mecanismos sociales para preservar su seguridad, entonces se habrán creado comunidades resistentes (resilientes) a los embates de la violencia y la delincuencia.

Desde esta perspectiva, el principal reto que enfrenta el país es asimilar la importancia de asumir la corresponsabilidad en establecer las condiciones que mantengan libre de inseguridad al individuo en su vida comunitaria y social. Asimismo, la colaboración de expertos, académicos y organizaciones de la sociedad civil para construir una política de prevención que genere estas condiciones es fundamental para la solidez de la misma.

Cabe señalar que se consideran mecanismos sociales legítimos aquellos que se enmarcan dentro del estado de derecho. Sin embargo, por la debilidad de la gran mayoría de los cuerpos policiacos municipales en zonas rurales, en los últimos meses en algunos estados del país empezaron a aparecer grupos de “autodefensa” y “policías comunitarias”, que en realidad responden a actos de ejercicio de la fuerza y la “autodefensa” que rebasan los marcos normativos vigentes

y cuestionan el principio de que el estado es el único garante de la seguridad.

El principal problema del programa de prevención del delito es que su implementación y resultados no se verán a corto plazo, por lo que el gobierno debe continuar, a la par, con la política de contención del crimen. De lo contrario, el mismo programa de prevención no mostrará sus efectos y será neutralizado por el crimen. Para apuntalar la estrategia de seguridad del gobierno es necesario tener también una nueva institución policiaco-militar, la Gendarmería Nacional, que enfrente a la delincuencia organizada en las áreas donde actualmente la cobertura es deficiente, partiendo de la base de que en las áreas de “presencia débil” del estado la acción de la Policía federal y las fuerzas armadas es insuficiente.

7. EL NUEVO GOBIERNO:

PROBLEMAS DE SEGURIDAD

Durante los primeros diez meses del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (diciembre de 2012 a septiembre de 2013) se desató una gran crisis de seguridad pública en el país, tanto en el ámbito rural como en el urbano. El comportamiento de la violencia y las cifras de homicidios no se han transformado sustancialmente en comparación con los de los últimos dos años del gobierno de Felipe Calderón. Así, entre el 1 de diciembre de 2012 y el 31 de mayo de 2013 se registraron 5.953 homicidios. Y siguen siendo casi los mismos los estados que registran los mayores índices de violencia: Chihuahua, Sonora, Sinaloa, Coahuila y Guerrero²².

A continuación examinaremos tres aspectos fundamentales a los que se enfrenta el nuevo gobierno de México: el debate sobre la estructura policiaca para enfrentar al crimen organizado, centrado en la propuesta de la Gendarmería; la aparición de grupos paramilitares de autodefensa y la proliferación de policías comunitarias, principalmente en los estados de Guerrero y Mi-

choacán; y el debate sobre la legalización de la marihuana.

7.1 LA GENDARMERÍA NACIONAL

Y EL DESAFÍO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA²³

Desde diciembre de 2012, voceros gubernamentales del área de seguridad del nuevo gobierno empezaron a señalar la intención de establecer un cuerpo de Gendarmería. Sin embargo, dos posturas subyacen: ¿va a ser o no una unidad nueva, separada de la Policía federal y de las fuerzas armadas?, y ¿quién debe tener el control del mando? Al comienzo se dijo que sería un cuerpo nuevo, de naturaleza policiaco-militar, que trabajaría bajo el mando de la Comisión Nacional de Seguridad, pero con entrenamiento proporcionado por el ejército, y que sus primeros integrantes serían miembros de las fuerzas armadas con entrenamiento policiaco: 8.500 del ejército y 1.500 de la armada. Se mencionaba igualmente que hacia 2018 tendría 40.000 miembros. Posteriormente, el diseño original del proyecto se ha ido modificando, mencionándose ahora que va a ser solo una unidad en el seno de la Policía federal.

De hecho, lo que se observa es un debate entre los civiles (en la Segob y la Comisión Nacional de Seguridad) y las fuerzas armadas sobre el control del mando, el origen de sus integrantes, el presupuesto, el entrenamiento y la capacitación. El proyecto que se había avanzado desde la Secretaría de la Defensa Nacional contemplaba la creación de catorce bases de operación, tres de ellas localizadas en ciudades fronterizas con Estados Unidos, además de desplegarse los gendarmes en áreas rurales de manera coordinada con las policías municipales o estatales para no duplicar esfuerzos. Se planteaba una división de tareas, para que la Policía federal se encargara de la protección de ciudades, autopistas, puentes, aeropuertos y cruces fronterizos, y los gendarmes apoyaran a las policías locales en zonas rurales alejadas de centros urbanos²⁴.

El diagnóstico para crear este cuerpo se desprende de consideraciones negativas sobre el

desempeño de la Secretaría de Seguridad Pública, disuelta a comienzos del gobierno del presidente Peña Nieto, en la que según altos funcionarios del nuevo gobierno había mucha tecnología, mucha burocracia, pero muy poca eficiencia, además de graves problemas de corrupción en el seno de la Policía federal, lo que había estancado su proceso de profesionalización. En otras palabras, para superar estos problemas la opción del gobierno es formar un cuerpo altamente profesional con preparación policiaca, pero con disciplina militar, principalmente con anticuerpos contra la corrupción.

7.2 GRUPOS DE AUTODEFENSA Y POLICÍAS COMUNITARIAS

Desde comienzos de 2013, en algunas zonas rurales del país comenzaron a proliferar organizaciones de defensa en comunidades montañosas, provocando una gravísima crisis de seguridad pública. Esto se dio principalmente en estados como Guerrero y Michoacán, donde desde hace varios años habían aparecido grupos de pobladores que se defendían de la corrupción de las policías estatales y municipales. En el estado de Michoacán fue emblemático este proceso en el poblado de Cherán, cuyos pobladores bloquearon el pueblo a todo tipo de autoridad (federal o estatal), evitando también el ingreso de los grupos criminales que realizaban saqueos de madera en las montañas aledañas. En Guerrero, en la región de La Montaña, los pobladores también se habían organizado contra la ineficiencia policiaca y los ataques de criminales que controlaban los caminos.

Los grupos de autodefensa se organizan con cuatro propósitos: 1) contra los Caballeros Templarios y la Familia Michoacana; 2) indígenas y campesinos, en algunos casos por conflictos con industrias que extraen productos minerales; 3) contra el crimen organizado en general; y 4) en defensa del medio ambiente, principalmente contra los “talamontes”.

De igual manera, hay quien plantea un conflicto abierto con el gobierno y aquellos grupos, muy bien armados y equipados, financiados por los grupos criminales, lo que se expresa principalmente en Michoacán, pero se observa también en estados como Sinaloa²⁵. Entre sus distintas denominaciones están “autodefensas”, “policías comunitarias”, “policía ciudadana”, “vigilantes”. A agosto de 2013 se registraba su existencia en más de cuarenta municipios: ocho en Michoacán, diecisiete en Guerrero y quince en Chiapas. En el caso de Chiapas existen desde hace casi veinte años con el conocimiento, y la tolerancia, del gobierno federal, desde el alzamiento zapatista, pero no cuentan con armamento sofisticado ni obstaculizan las actividades gubernamentales. En Guerrero tienen raíces locales y surgen mediante asambleas populares, pero son muy activos contra el gobierno, mediante el bloqueos de vías de comunicación; y en Michoacán están los mejor armados y equipados. En este caso se han expandido en las regiones donde se reciben y procesan en laboratorios las metanfetaminas; en estas zonas rurales han aumentando notablemente además las extorsiones y los secuestros²⁶. El incidente más grave fue el secuestro de sesenta soldados durante treinta horas, y su *canje* por una reunión con el gobernador de Guerrero a inicios de agosto de 2013²⁷.

El principal problema de estos grupos es que cuestionan al estado y su capacidad para ejercer el monopolio del ejercicio de la violencia. Insistentemente se habla de la posibilidad de que haya un fenómeno similar al de Colombia, con la pérdida de control estatal de áreas rurales (International Crisis Group, 2013).

7.3 EL DEBATE MEXICANO SOBRE LA LIBERALIZACIÓN DE LAS DROGAS

Al igual que otros países de América Latina, en México desde inicios de 2013 se generalizó el debate entre autoridades y grupos de la sociedad civil sobre la legalización de la marihuana (*LSEIdeas*, 2012). El planteamiento principal es que

esa guerra no tiene perspectivas de ser ganada y, por el contrario, con la actual estrategia gubernamental la violencia y la criminalidad seguirán aumentando (Barra, 2013). En 2009 se modificaron la ley general de salud, el Código penal federal y el Código federal de procedimientos penales, lo que permite a cualquier ciudadano adulto poseer hasta 5 gramos de marihuana²⁸. De esta manera, consumirla no es un delito, pero sí lo son su cultivo, comercio, transporte y almacenamiento. Por ello, gran cantidad de consumidores han optado por cultivar la hierba en su domicilio, lo cual es ilegal²⁹.

Un grupo importante de ex funcionarios del más alto nivel del gobierno federal se han mostrado favorables a la legalización de la marihuana, encabezados por el ex secretario de Gobernación Fernando Gómez Mont, y el ex secretario de Salud y otrora rector de la Unam, Juan Ramón de la Fuente³⁰. El asunto ha ido permeando las instancias gubernamentales, a raíz de la aparición de voces a favor de la legalización en el Congreso y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal³¹. El debate se centra en dos posiciones. Los que están a favor sostienen que no es una planta más nociva para la salud que el alcohol, y postulan una posición liberal de derechos humanos³²; y los que están en contra señalan aspectos culturales, de salud, y sus efectos en el posible aumento de la delincuencia. Los que se oponen señalan además que no hay estudios suficientes sobre los efectos del canabibis, precisamente porque al estar prohibida la yerba no se han hecho las investigaciones científicas necesarias³³. El debate se ha circunscrito principalmente al Distrito Federal³⁴. Sin embargo, de acuerdo con una encuesta

la ciudadanía de la ciudad de México estaría en contra de la legalización (véase la tabla 6).

8. CONCLUSIONES

¿Es posible ganar la guerra? Esta pregunta resume el debate entre políticos, tomadores de decisiones, académicos, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y gobiernos que se pueden considerar parte involucrada e interesada en los asuntos de seguridad de México, como el de Estados Unidos (Payan, Staudt y Krszewski (eds.), 2013). Esto explicaría el avance en el debate de la legalización de la marihuana, pues sus impulsores sostienen que si la guerra contra las drogas no se puede ganar, por lo menos se podría legalizar el negocio que ahora es ilegal, arrebatando así el plusvalor al crimen, con lo que la violencia se reduciría. Sus contradictores afirman que incentivaría el consumo, lo que expondría a la juventud.

Sobre la continuidad de la estrategia con el empleo de las fuerzas armadas, hay analistas que sostienen que el *cambio de paradigma* hacia la prevención hasta el momento es solo un enunciado, pero que en realidad no es posible retirar a las fuerzas armadas del esfuerzo de contención de los grupos criminales (Hope, 2013). Lo anterior por la debilidad de las estructuras policiacas estatales y municipales. De igual manera, en las instituciones federales, a pesar del crecimiento y fortalecimiento institucional de la Policía federal, esta es insuficiente para contener el avance criminal, por lo que se recurrió a las fuerzas armadas. Además, en el seno del nuevo

TABLA 6. DISTRITO FEDERAL. LEGALIZACIÓN DE LA MARIHUANA 2013

"En su opinión, ¿en el DF se debería permitir o prohibir...?":			
	Prohibir	Permitir	No Sabe
La producción de marihuana	69%	25%	6%
La distribución o venta de marihuana	70%	26%	4%
El consumo de marihuana	68%	28%	4%

Fuente: *Reforma*, Ciudad, 2 de agosto de 2013, p.4.

gobierno se cuestiona su integridad y eficiencia, razón para plantear el establecimiento de la Gendarmería. En otras palabras, para el esfuerzo de contención solo queda confianza plena en las fuerzas armadas.

En el caso de las relaciones entre México y Estados Unidos, es necesario tener en cuenta que el gobierno mexicano actual es más “nacionalista”, aunque reconoce que existe una especie de “interdependencia de seguridad” que es imposible evitar. Esto supera la iniciativa Mérida y va más allá de los programas de asistencia que se enmarcan en ella, pues la construcción de una relación binacional de seguridad se da desde los años ochenta del siglo veinte, tres décadas antes de ser formulada la iniciativa Mérida, y se fortaleció después de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Por ello, la relación binacional de seguridad se formuló antes de Mérida y existirá después de Mérida, con ese nombre o con un cambio sustancial en su esquema (Bow, 2012: 92). La cooperación se orienta ahora a tres prioridades: prevención, capacitación y entrenamiento, y fortalecimiento institucional de la justicia.

En cuanto al movimiento de víctimas, este ha cobrado importancia como *actor* que influye crecientemente en las decisiones gubernamentales. Las relaciones entre la sociedad civil y los funcionarios del nuevo gobierno federal se han reformulado en múltiples sentidos. Para la formulación de la política de prevención se está tomando en cuenta a la sociedad civil y está previsto contar con ella para su implementación. Sin embargo, siguen presentes las demandas por la compensación a las víctimas, los derechos humanos y el derecho a la información gubernamental sobre el conflicto.

En resumen, desde diciembre de 2012 hay un gobierno que modificó el discurso sobre el conflicto que se vive, que afecta a la seguridad de México y la de sus habitantes; la escalada ascendente de la violencia se detuvo, aun cuando la disminución es imperceptible para la ciudadanía, pues los grupos criminales están modificando su modo de trabajar, como se observa en

la encuesta de victimización Envipe; el gobierno ha planteado el cambio de paradigma, un avance notable en la comprensión del fenómeno y en la implementación de las políticas públicas, vinculándose a la sociedad civil; las fuerzas armadas continúan siendo el pilar de la contención; y las relaciones con Estados Unidos se modifican gradualmente, aun cuando los programas de asistencia en seguridad continuarán.

REFERENCIAS

- Anaya Muñoz, Alejandro. 2013. “Security and Human Rights in the Framework of Mexico’s War on Drugs”. En Brian Bow, Arturo Santa-Cruz (eds.). *The State and Security in México. Transformation and Crisis in Regional Perspective*. Routledge. Nueva York.
- Astorga, Luis, David A. Shirk. 2013. “Drugs, crime and violence”. En Peter H. Smith, Andrew Selee (eds.). *México and the United States. The politics of partnership*. Lynne Rienner. Boulder.
- Astorga, Luis. 2007. *El poder y la sombra. Seguridad, traficantes y militares*. Tusquets. México.
- . 2005. *El siglo de las drogas. Del porfiriato al nuevo milenio*. Plaza & Janés. México.
- Banco Mundial. 2012. *La violencia juvenil en México. Reporte de la situación, el marco legal y los programas gubernamentales*. Banco Mundial. Washington.
- Barra, Aram. 2013. “De la prohibición a la regulación legal de las drogas: el debate mexicano”. *Espelea*. México. www.drogas
- Becerra, Óscar. 2013. “Press Ganged”. *Jane’s Intelligence Review*. 25 (5). May.
- Benítez Manaut, Raúl. 2009. “Seguridad nacional, gobernabilidad y crimen organizado en México”. En Hans Mathieu, Paula Rodríguez Arredondo (eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2009*. Fundación Friedrich Ebert. Bogotá.
- Benítez Manaut, Raúl, Armando Rodríguez. 2012. “México: la seguridad nacional en 2012. Cambio de gobierno y guerra al narcotráfico”. En Hans Mathieu, Catalina Niño (eds.), *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2012*. Fundación Friedrich Ebert. Bogotá.

- Blancornelas, Jesús. 2002. *El Cartel. Los Arellano Félix: la mafia más poderosa en la historia de América Latina*. Plaza y Janés. México.
- Bow, Brian. 2012. "Beyond Merida? The Evolution of the U.S. Response to México's Security Crisis". En Brian Bow, Arturo Santa-Cruz (eds.). *The State and Security in México. Transformation and Crisis in Regional Perspective*. Routledge. Nueva York.
- Felba-Brown, Vanda. 2013. "Peña Nieto's Piñata. The Promise and Pitfalls of México's new security policy against organized crime". Brookings Institution, Washington.
- Garzón, Juan Carlos (ed.). 2013. *La diáspora criminal. La difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión*. Woodrow Wilson Center. Washington.
- Guerrero, Eduardo. 2012. "La estrategia fallida". *Nexos*. Diciembre. www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2103067
- . 2013. "Nuevas coordenadas de la violencia". *Nexos*. <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2204215>
- Hope, Alejandro. 2013. "Menos ruido, misma furia". *Nexos*. 427. Julio.
- House of Representatives. 2013. "The Merida Initiative: Assessing Plans to Step Up Our Security Cooperation with Mexico and Central America". Hearing Before the Committee on Foreign Affairs. 14 November.
- Human Rights Watch. 2013. "Testimony of Nik Steinberg, Senior Researcher, Americas Division Human Rights Watch". United States Senate Committee on Foreign Relations Subcommittee on Western Hemisphere and Global Narcotics Affairs. Hearing on "Security Cooperation in Mexico: Examining the Next Steps in the US-México Security Relationship". Washington. June 17.
- Inegi. 2013. *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2013. (Envipe). Principales resultados*. México.
- Instituto Mexicano de la Juventud. 2011. *Encuesta nacional de juventud 2012. Resultados generales*. Instituto Mexicano de la Juventud. México. <http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/ENJ2010.pdf>
- International Crisis Group. 2013. "Justicia en el cañón de un arma: las milicias civiles en México". *Boletín Informativo*. 29. Bogotá. Mayo.
- Krug, Etienne G. et al. 2003. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Organización Panamericana de la Salud. Washington.
- LSEIdeas. 2012. "Regulando las guerras contra las drogas". Informe especial, SR014. Octubre. London School of Economics. Londres.
- Mazzitelli, Antonio. 2012. "Influencia de los carteles mexicanos en Centroamérica". En Sergio Aguayo y Raúl Benítez Manaut (eds.). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. México.
- Olson, Eric. 2012. "El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos. Iniciativa Mérida". En Raúl Benítez Manaut, Sergio Aguayo (eds.). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. México.
- Olson, Georgina. 2012. "El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México". En Sergio Aguayo, Raúl Benítez Manaut (eds.). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. México.
- Organización de los Estados Americanos. 2008. *La seguridad pública en las Américas: retos y oportunidades*. Organización de los Estados Americanos. Washington.
- Payan, Tony, Kathleen Staudt, Z. Anthony Krszewski (eds.). 2013. *A War that Can't Be won. Bi-national Perspectives on the Drug War*. University of Arizona Press. Tucson.
- Peña Nieto, Enrique. 2013. *Plan nacional de desarrollo*. Mayo. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- Secretaría de Marina. 2012. *Sexto informe de labores*. México. www.semar.gob.mx/transparencia/informeslabores/6_inf_labores.pdf
- Seelke, Clare Ribando, Kristin M. Flinkea. 2013. "U.S.-Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond". Congressional Research Service. Washington. June.
- United States Government Accountability Office. 2009. "Status of Funds for the Merida Initiative". 3 December.
- Valdés Castellanos, Guillermo. 2013. *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar. México.
- . 2013a. "Zetas: la epidemia. El nacimiento de un ejército criminal". *Nexos*. 429. Septiembre. www.nexos.com.mx

NOTAS

- 1 *Excelsior*. 2013. “Dejan a Osorio supersecretaría”. 3 de abril.
- 2 Esta hipótesis es sostenida por Guillermo Valdés, quien fuera director entre enero de 2007 y septiembre de 2011 del principal servicio de inteligencia del estado mexicano durante el gobierno de Calderón, el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional. Véase Valdés Castellanos, 2013: 16.
- 3 Jorge Fernández Menéndez. 2012. “Seguridad pública ¿Una nueva estrategia?”. *Código Topo, Excelsior*. 9 de julio.
- 4 Un análisis detallado de la evolución de los grupos criminales en Astorga y Shirk, 2013: 163-169.
- 5 Véase *La Secretaría de la Defensa Nacional en el esfuerzo de México en contra del crimen organizado*. Sedena. México. 2012.
- 6 *ABC News*. 2009. “Drug lord ‘El Chapo’ Guzman on Forbes’ most powerful list”. April 4.
- 7 Con este nombre se conoce como la criminalidad real, frente la que se reporta ante las autoridades. Se mide en encuestas.
- 8 Véase Leo Zuckermann. 2013. “Seis meses del sexenio de Peña: casi seis mil ejecuciones”. *Excelsior*. 10 de junio, p. 13; y Leo Zuckermann. 2013. “Ocho meses del sexenio de Peña: más de ocho mil ejecuciones”. *Excelsior*, 12 de agosto, p. 9.
- 9 Freedom House. 2013. “Freedom in the World, México’s chapter”. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/mexico>
- 10 “Recomendación general de la CNDH por agravios a periodistas y la impunidad imperante”. 20 de agosto de 2013. http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Comunicados/2013/COM_2013_237.pdf
- 11 Gloria Leticia Díaz. 2013. “Alertan por fallas en ley para protección a periodistas y activistas”. *Proceso en línea*. 25 de junio. <http://www.proceso.com.mx/?p=345837>
- 12 “En el marco de la Iniciativa Mérida, Estados Unidos y México desarrollan plan piloto para minimizar (*sic*) violencia en Ciudad Juárez”. <http://www.elarsenal.net/2010/03/23/en-el-marco-de-la-iniciativa-merida-estados-unidos-y-mexico-desarrollan-plan-piloto-para-minimizar-violencia-en-juarez/>
- 13 Declaraciones de Annie Pforzheimer, funcionaria responsable del programa de cooperación en seguridad en la embajada de Estados Unidos en México. Véase. *Reforma*. 2013. “Prioriza prevención Iniciativa Mérida”. 3 de octubre.
- 14 Entrevista con Carmen Aristegui desde Washington, en CNN en Español, 12 de septiembre de 2012. Véase, *CNNMexico*. 2012. “La Caravana por la paz termina su odisea por Estados Unidos”. 11 de septiembre.
- 15 México, Presidencia de la República. “Política pública de seguridad y procuración de justicia”. <http://www.presidencia.gob.mx/politicadeseguridad/>
- 16 David Vicenteño. 2013. “Murillo habló con Holder sobre espionaje y caso Caro Quintero”. *Excelsior*. 9 de septiembre. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/09/09/917839>
- 17 Conferencia del Procurador de México, Jesús Murillo Karam, en el Woodrow Wilson Center, Washington, 10 de septiembre de 2013. *Reforma*. 11 de septiembre de 2013.
- 18 Jaime Hernández. 2013. “EU retiene 95 mdd de Iniciativa Mérida”. *El Universal*. 2 de agosto. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/eu-retiene-95-mdd-de-iniciativa-merida-939894.html>
- 19 “Prevenir mejor que lamentar. Programa nacional para la prevención de la violencia y la delincuencia”. *Código Topo, Excelsior*. 4 de marzo de 2013.
- 20 Pascal Beltrán del Río. 2013. “Prevenir la violencia”. *Excelsior*. 9 de junio.
- 21 “Prevenir mejor que lamentar. Programa nacional para la prevención de la violencia y la delincuencia”. *Código Topo, Excelsior*. 4 de marzo de 2013.
- 22 Leo Zuckerman. 2013. “Seis meses del sexenio de Peña. Casi seis mil ejecuciones”. *Excelsior*. 10 de junio.
- 23 Véase “Manuel Mondragón. Visión con experiencia”. *Código Topo, Excelsior*. 1 de abril de 2013.
- 24 Gustavo Castillo García. 2013. “Congelado, el proyecto de la Gendarmería Nacional”. *La Jornada*. 24 de agosto. <http://www.jornada.unam.mx/2013/08/26/politica/015n1polv>
- 25 *Reforma*. “Proliferan grupos de civiles armados”. 25 de agosto de 2013.

- 26 *Reforma*. 2013. “Disputa el crimen zona estratégica. Pelean zona de narcocultivos, extorsiones, cobros de derecho de piso”. 26 de julio.
- 27 *Reforma*. 2013. “Denigra canje a los militares”. 8 de agosto.
- 28 *Enfoque-Reforma*. 2013. “Ley sobre narcomenudeo”. 1007. 8 de septiembre, p. 6.
- 29 *Enfoque-Reforma*. 2013. “Cultivar en casa”. 1007. 8 de septiembre, p. 8.
- 30 “Fernando Gómez Mont, Mariguana, tema de derechos humanos”. 2013. *Excelsior*. 14 de agosto. El presidente Fox realizó un seminario a favor de la legalización en julio de 2013. “Concluye el centro Fox simposium sobre legalización”. *Reforma*. 21 de julio de 2013.
- 31 Olga Pellicer. 2013. “Controversia por la marihuana”. *Proceso*. 11 de agosto.
- 32 Fernando Belaunzarán. 2013. “Mariguana: claves del debate”. *Excelsior*. 15 de agosto.
- 33 Fernando Cano Valle. 2013. “11 puntos contra la legalización”. *Enfoque-Reforma*, 6 de octubre, p. 12.
- 34 *Reforma*. 2013. “Prende al DF la mariguana”. 2 de agosto. *Excelsior*. 2013. “Convoca el jefe de gobierno. GDF impulsa debate sobre la mariguana”. 25 de julio.

EL MODELO POLICIAL DE NICARAGUA.
ÉXITOS EN LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EFECTOS EN LA SEGURIDAD REGIONAL

VILMA REYES SANDOVAL, CON LA COLABORACIÓN DE HEBERTO RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

INTRODUCCIÓN

Las características fundamentales del modelo policial nicaragüense se basan en la visión del delito como un acto eminentemente social y multicausal, que trasciende el trabajo meramente policial. Esta filosofía de la Policía nacional de Nicaragua lleva a que el enfrentamiento del delito sea una labor de la sociedad en su conjunto, liderada por el estado con sus diferentes instituciones; la sociedad civil, organizada en función de su propia seguridad; y la Policía nacional, como órgano rector de la seguridad ciudadana, articulando en el terreno ese esfuerzo conjunto. Por ello, la institución goza de un gran prestigio regional y ubica al país como el más seguro de Centroamérica, siendo a la vez un muro de contención contra el fenómeno del narcotráfico y el crimen organizado y que puede ofrecerse como una buena práctica a los demás países de la región.

Este artículo describe el modelo de actuación preventivo-proactivo-comunitario de la Policía nacional de Nicaragua, que significó la transformación del paradigma policial reactivo en un

modelo preventivo y proactivo que está profundamente conectando a la comunidad y sus expresiones organizativas. Da a conocer además los éxitos en la seguridad ciudadana y sus efectos en la seguridad regional, haciendo referencia a los orígenes de la Policía nacional de Nicaragua, que se remontan al triunfo de la revolución popular sandinista, en julio de 1979, fundamentando su nacimiento en valores éticos surgidos de la mística revolucionaria de los guerrilleros que derrocaron a la dictadura somocista.

El texto muestra el trabajo que adelanta la Policía nacional por la comunidad, desde la comunidad y para la comunidad, como característica esencial del modelo policial desarrollado por la institución. Asimismo, incluye los pilares del modelo policial y los factores de su éxito.

Otro acápite se referirá al modelo policial nicaragüense considerado como el muro de contención al narcotráfico y al crimen organizado y su contribución a la seguridad regional. Finalmente, el documento describe las perspectivas del modelo policial para el futuro inmediato ante

el incremento de la criminalidad y la inseguridad en la región.

En conclusión, el trabajo establece que la principal fortaleza de la Policía nacional de Nicaragua es su vínculo estrecho con la comunidad, sus valores y principios éticos. Solo así se explica la participación de más de 100.000 personas, que sin remuneración económica trabajan hombro a hombro con la institución para garantizar su propia seguridad, reconocida regionalmente, ubicando a Nicaragua como el país más seguro de la región y uno de los menos violentos en Latinoamérica.

1. SITUACIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA EN NICARAGUA Y POSICIÓN DEL PAÍS CON RESPECTO A LA SEGURIDAD REGIONAL

El gobierno del presidente Daniel Ortega (2007-2011; 2011-) ha aplicado la estrategia de seguridad preventiva y proactiva por medio del modelo de seguridad comunitario, que prioriza la seguridad de las personas, las familias y las comunidades en el campo y la ciudad. Esta estrategia ha sido determinante para mantener una ventaja comparativa del país con respecto a los demás de la región en seguridad, y además de propiciar y favorecer el ambiente para la inversión extranjera directa promueve el desarrollo social.

Las políticas y los programas desarrollados por el gobierno actual en materia de seguridad ciudadana están contenidos en el *Plan nacional de desarrollo humano* y se basan en una nueva visión y perspectiva, al conceptualizar la seguridad ciudadana en todas sus representaciones y modalidades, lo que ha logrado que Nicaragua alcance y reafirme su condición como el país más seguro de Centroamérica.

Los objetivos estratégicos del *Plan nacional de desarrollo humano, 2012-2016* están orientados a desarrollar y fortalecer los programas de gobernabilidad, luchar contra el crimen organizado, la reinserción social en el sistema penitenciario nacional, así como a garantizar la efectivi-

dad de los servicios de protección a las personas y sus bienes, incrementar los niveles de seguridad en los puestos fronterizos, mejorar la detección de ilícitos y fortalecer la efectividad de los servicios migratorios.

Tales avances en seguridad ciudadana han sido un factor de éxito en la implementación del primer *Plan nacional de desarrollo humano, 2007-2011*, y su rol en el periodo 2012-2016 será fundamental en la consolidación de la transformación del país, de ahí la importancia que tiene el haberlos incluido en este nuevo *Plan* como continuidad y reforzamiento.

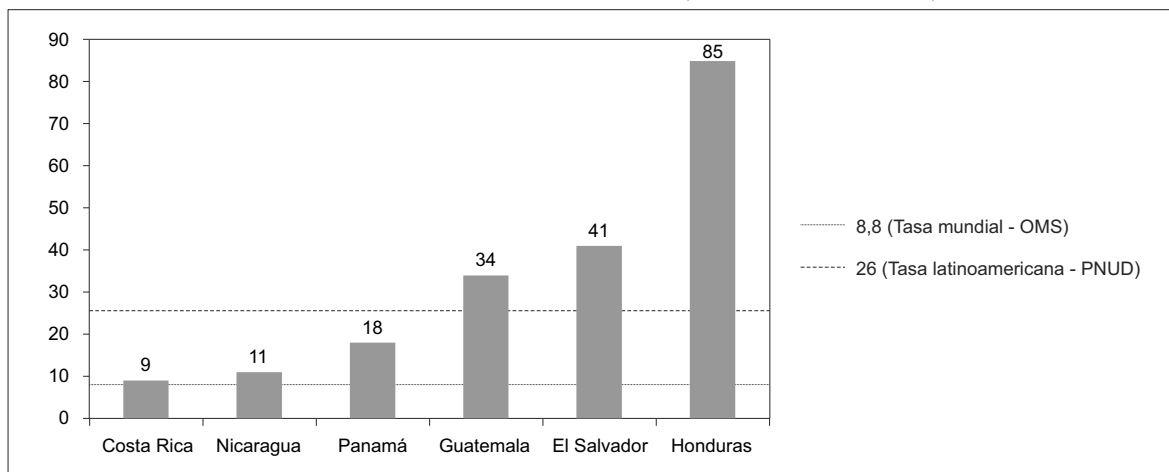
Como se dijo, el modelo proactivo-preventivo-comunitario de la Policía nacional ha logrado que el país alcance y reafirme su condición de nación más segura de la región, según las tasas de homicidios, robo de vehículos, secuestros extorsivos, lucha contra la trata de personas y la lucha contra el narcotráfico y crimen organizado, entre otros indicadores que miden la violencia y la criminalidad.

La Comisión de jefes y jefas de policía de México, Centroamérica, el Caribe y Colombia, destacó que Nicaragua disminuyó en 2012 la tasa de homicidios de 12 a 11 por cada 100.000 habitantes. Asimismo, registró que Costa Rica tuvo una de 9 por cada 100.000, Panamá una de 18, que la de Guatemala fue de 34, la de El Salvador de 41 y la de Honduras de 85 (véase la gráfica 1).

Esta misma Comisión resaltó que en 2012 Nicaragua tuvo la cantidad más baja de robo de vehículos en Centroamérica, con doscientos dieciocho, mientras en Panamá en fueron seiscientos ochenta y uno, en El Salvador, 3.832, en Costa Rica, 4.008, en Honduras, 5.475 y en Guatemala 6.540 (véase la gráfica 2).

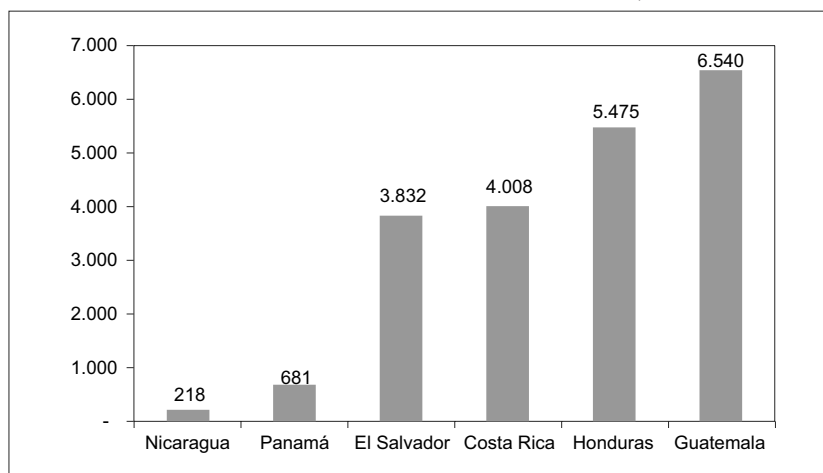
Además, precisó que Nicaragua registra también la tasa más baja de secuestros extorsivos, con apenas un caso en 2011, mientras Costa Rica presentó doce, Panamá diecisiete, República Dominicana veintisiete, El Salvador veintinueve, Honduras treinta y siete y Guatemala ciento treinta y tres (véase la gráfica 3).

GRÁFICA 1. TASA DE HOMICIDIOS EN CENTROAMÉRICA, POR 100.000 HABITANTES, 2012



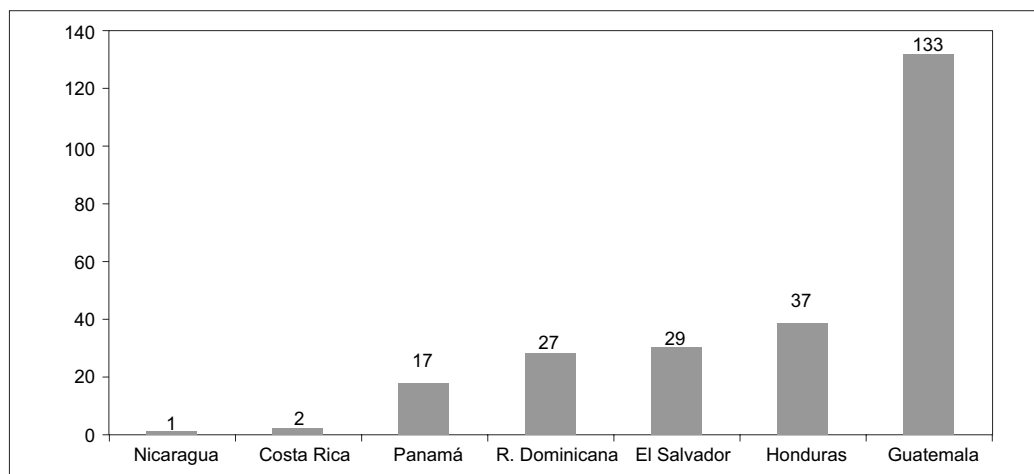
Fuente: Comisión de jefes y jefas de policía de México, Centroamérica, el Caribe y Colombia.

GRÁFICA 2. ROBO DE VEHÍCULOS EN CENTROAMÉRICA, 2012



Fuente: Comisión de jefes y jefas de policía de México, Centroamérica, el Caribe y Colombia.

GRÁFICA 3. SECUESTROS EXTORSIVOS EN CENTROAMÉRICA, 2011



Fuente: Comisión de jefes y jefas de policía de México, Centroamérica, el Caribe y Colombia.

“El gobierno de Nicaragua cumple cabalmente con los estándares mínimos requeridos para la erradicación de la trata de personas”, ubicando al país en el nivel uno de los que cumplen plenamente con dichos estándares, mientras Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá fueron ubicados en el nivel dos, junto a Brasil, Chile y México (véase la gráfica 4). En un nivel más bajo aún están Haití y Jamaica (Informe anual de trata de personas 2012 del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América).

En 2013, al teniente Victoriano Ruiz, jefe del Departamento de Trata de Personas de la Policía nacional, le fue otorgada la condecoración Héroe contra la trata humana, por el Departamento de Estado de Estados Unidos.

1.1. COSTOS DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA

El *Informe crimen y violencia en Centroamérica* del Banco Mundial (2011), planteó que más allá del trauma y el sufrimiento de las víctimas, el crimen y la violencia suponen costos económicos muy altos para los países. Estimó que dichos costos representan cerca de 8% del producto interno bruto (PIB) regional (US\$164'700.230, de acuerdo con cifras de los bancos centrales y la Contraloría de la República de Panamá), si se incluyen la seguridad de los ciudadanos, los procesos judiciales y el gasto del sistema de salud (véase la gráfica 5).

“El crimen y la violencia también debilitan el crecimiento económico, no solamente por los salarios perdidos, sino porque contaminan el clima de las inversiones y desvían los escasos recursos

gubernamentales para fortalecer la aplicación de justicia, en lugar de promover la actividad económica”, añade el documento del Banco Mundial.

En ese sentido, el estudio señaló que los costos en materia de salud (atención médica, pérdida de producción y daño emocional) por país se estiman en US\$1.281'000.000 para Guatemala, 1.144'000.000 para El Salvador, 360'000.000 para Honduras, 325'000.000 para Costa Rica y 241'000.000 para Nicaragua.

Además, indicó que los costos institucionales (seguridad pública y administración de justicia), ascendieron en 2011 a 305'000.000 en Guatemala, 285'000.000 en El Salvador, 239'000.000 en Honduras, 221'000.000 en Costa Rica y 87'000.000 en Nicaragua.

En cuanto a los costos de seguridad privada (hogares, negocios), se estimaron en US\$459'000.000 para Guatemala, 329'000.000 para El Salvador, 176'000.000 para Honduras, 150'000.000 para Costa Rica y 124'000.000 para Nicaragua (véase la tabla 1).

La Comisión de jefes y jefas de policía de México, Centroamérica, el Caribe y Colombia resaltó por su parte que Nicaragua es el país de la región donde los policías cuentan con los salarios más bajos (US\$120), seguido de Honduras (US\$280), El Salvador (US\$425), Costa Rica (US\$485), Panamá (US\$490), Belice (US\$500) y Guatemala (US\$570) (véase la gráfica 6).

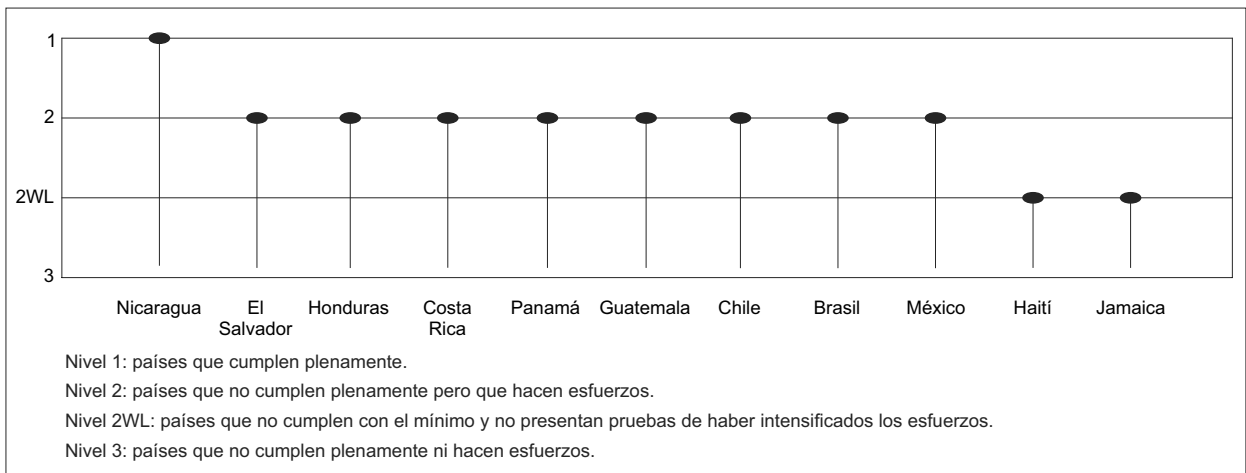
La Comisión destacó también que Nicaragua es el país que presenta el índice de fuerzas policiales más bajo por cada 10.000 habitantes

TABLA 1. COSTOS DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA EN CENTROAMÉRICA (MILLONES DE DÓLARES)

Costos	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Materia de salud	1.281	1.144	360	241	325
Institucionales	305	285	239	87	221
Seguridad privada	459	329	176	124	150
Materiales	245	253	110	78	94

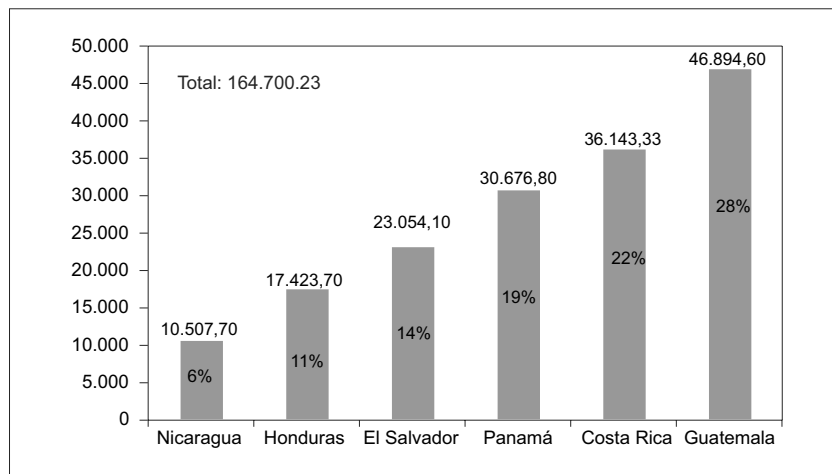
Fuente: Banco Mundial. *Informe crimen y violencia en Centroamérica 2011*.

GRÁFICA 4. EVALUACIÓN DEL COMBATE A LA TRATA DE PERSONAS, 2012



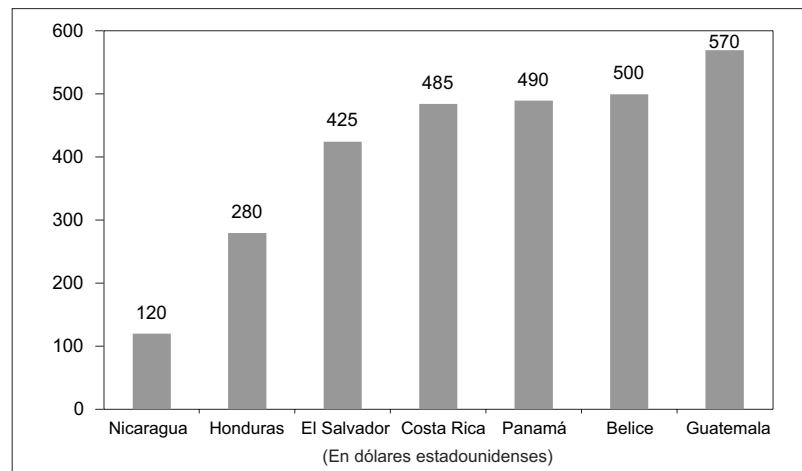
Fuente: Departamento de Estados de Estados Unidos. Informe anual de trata de personas 2012.

GRÁFICA 5. PRODUCTO INTERNO BRUTO DE CENTROAMÉRICA, 2012



Fuente: Bancos centrales y Contraloría General de la República de Panamá.

GRÁFICA 6. SALARIOS DE LOS POLICÍAS EN CENTROAMÉRICA, 2012



Fuente: Comisión de jefes y jefas de policía de México, Centroamérica, el Caribe y Colombia.

(17,96), seguido de Honduras (22,4), Guatemala (28,6), Costa Rica (32,1) El Salvador (39,95), Belice (46,25) y Panamá (50,01) (véase la gráfica 7).

1.2 COMPETITIVIDAD Y SEGURIDAD CIUDADANA

De acuerdo con el *Informe de competitividad global 2012-2013* del Foro Económico Mundial, Nicaragua, contrario a los llamados países del Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras), no presenta problemas de seguridad y escaló nueve peldaños en el índice de competitividad global, hasta alcanzar el puesto 99.

El informe, que analizó ciento cuarenta y ocho países, detalla que Nicaragua se colocó dentro de las noventa y nueve naciones más competitivas gracias a “algunas mejoras en su capacidad de innovación”, aunque partiendo de una “base muy baja”.

En los dos últimos informes, Nicaragua mejoró dieciséis posiciones y entre 2011 y 2013 pasó del puesto 115 al 99.

Además, el país dejó de ser el menos competitivo de Centroamérica, superando a Honduras, que quedó en el lugar 111, en parte a causa de los problemas de seguridad que sufre.

El índice de competitividad global se calcula utilizando datos duros de cada país y 130.000 encuestas de actores del mercado de los ciento cuarenta y ocho países incluidos en la medición.

2. EL MODELO POLICIAL NICARAGÜENSE, ÉXITOS EN LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EFECTOS EN LA SEGURIDAD REGIONAL

La implementación del modelo preventivo-proactivo-comunitario y su estrecho vínculo con la comunidad, llevó a la Policía nacional a adelantar en 2012 un total de 6'400.000 acciones policiales y a ejecutar 7.500 planes operativos contra la delincuencia y sus distintas expresiones en Nicaragua, planes que surgieron de las asambleas

realizadas en la comunidad, según informe presentado por la directora general de la institución policial, primera comisionada, Aminta Granera, al presidente de la república, Daniel Ortega Saavedra, durante la vigésima segunda Reunión de mandos policiales celebrada en mayo de 2013.

Los tres indicadores globales de la inseguridad o de la seguridad ciudadana en Nicaragua, el comportamiento de la denuncia, la efectividad policial y la estructura del delito, revelan que el número de denuncias ha seguido disminuyendo por tercer año consecutivo (2010, 2011 y 2012), siendo la del último año la mayor disminución del trienio: 9,8%.

El informe detalla que durante 2012 se registraron 136.429 denuncias por delitos y faltas, 151.274 en 2011 y 161.904 en 2010 (véase la gráfica 8).

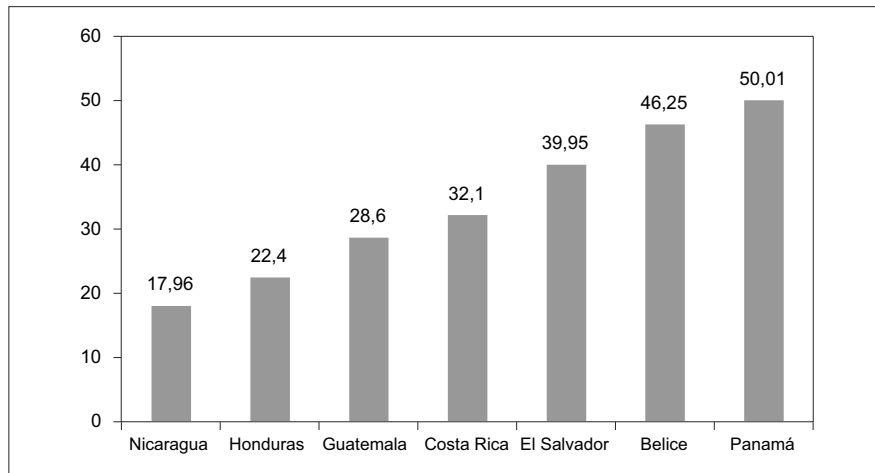
Por otro lado, las estadísticas reflejan que la efectividad policial, es decir la capacidad de la Policía de esclarecer los delitos ocurridos, fue de 84%, 11 puntos porcentuales más alta que el año anterior, al pasar de 72,5% en 2011 a 83,7% en 2012, lo cual significa que la respuesta policial mejoró con 114.172 casos esclarecidos (véase la gráfica 9).

Esto muestra que la brecha entre los delitos ocurridos y los esclarecidos está en los niveles de los cuerpos policiales más desarrollados del mundo.

El tercer indicador global, más cualitativo que cuantitativo, se refiere a qué tipo de delitos son los que más afectan a las familias nicaragüenses: 77% son faltas y delitos menores y únicamente 6% de las denuncias se refieren a delitos de mayor peligrosidad, que disminuyeron por cuarto año consecutivo.

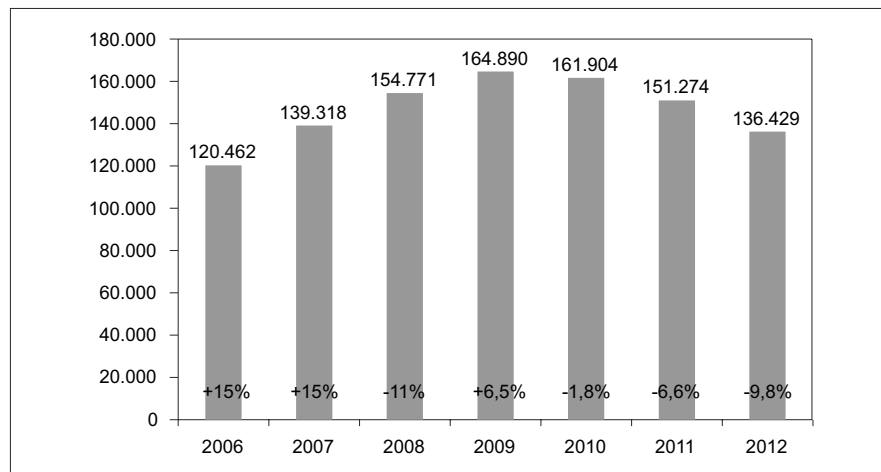
En 2009, los delitos de mayor peligrosidad, es decir asesinatos, homicidios, lesiones, violaciones, robos con intimidación, robos con fuerza, robos con violencia, drogas y estupefacientes, representaron 8,2% del total, en tanto en 2010 dis-

GRÁFICA 7. ÍNDICE DE FUERZAS POLICIALES EN CENTROAMÉRICA POR 10.000 HABITANTES, 2012



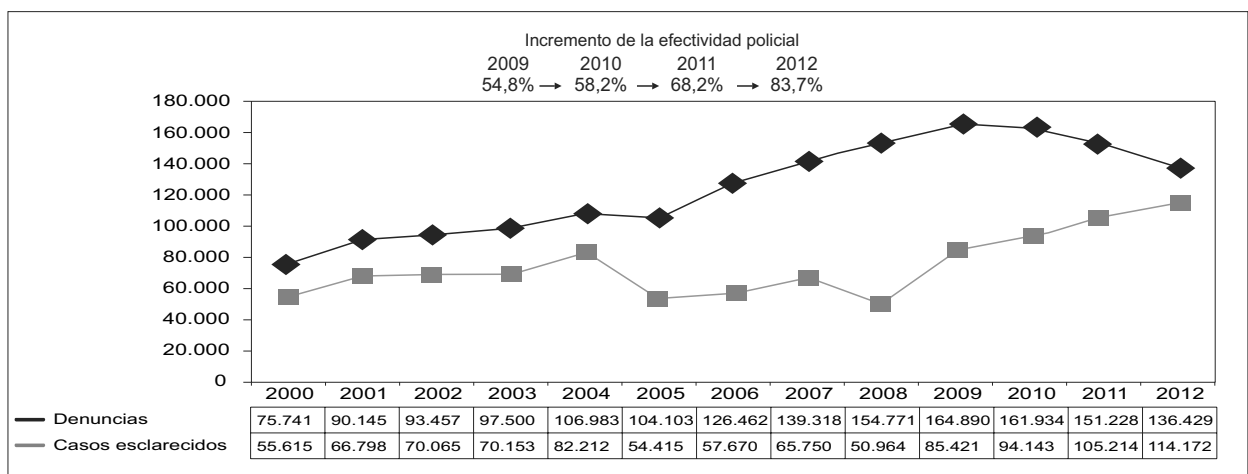
Fuente: Comisión de jefes y jefas de policía de México, Centroamérica, el Caribe y Colombia.

GRÁFICA 8. NICARAGUA: COMPORTAMIENTO DE LAS DENUNCIAS, 2006-2012



Fuente: Policía Nacional de Nicaragua.

GRÁFICA 9. NICARAGUA: ACTIVIDAD DELICTIVA FRENTE A CAPACIDAD DE RESPUESTA POLICIAL, 2000-2012



Fuente: Policía Nacional de Nicaragua.

minuyeron a 7,9, en 2011 a 6,9 y en 2012, como se dijo, apenas alcanzaron el 5,8% (véase la gráfica 10).

En 2012, la tasa de homicidios disminuyó de 12 a 11 por cada 100.000 habitantes y en cuarenta y ocho municipios no hubo este tipo de delitos. Las violaciones por su parte aumentaron en 1,5% en 2012 (1.925 casos), aun cuando el crecimiento que venían teniendo se redujo: 3,6% en 2011. En cuanto a los secuestros extorsivos, solo se registró uno.

Los robos con intimidación, uno de los delitos que más resiente la población, disminuyeron por tercer año consecutivo, esta vez en -31%, producto del trabajo policial y el vínculo con la comunidad.

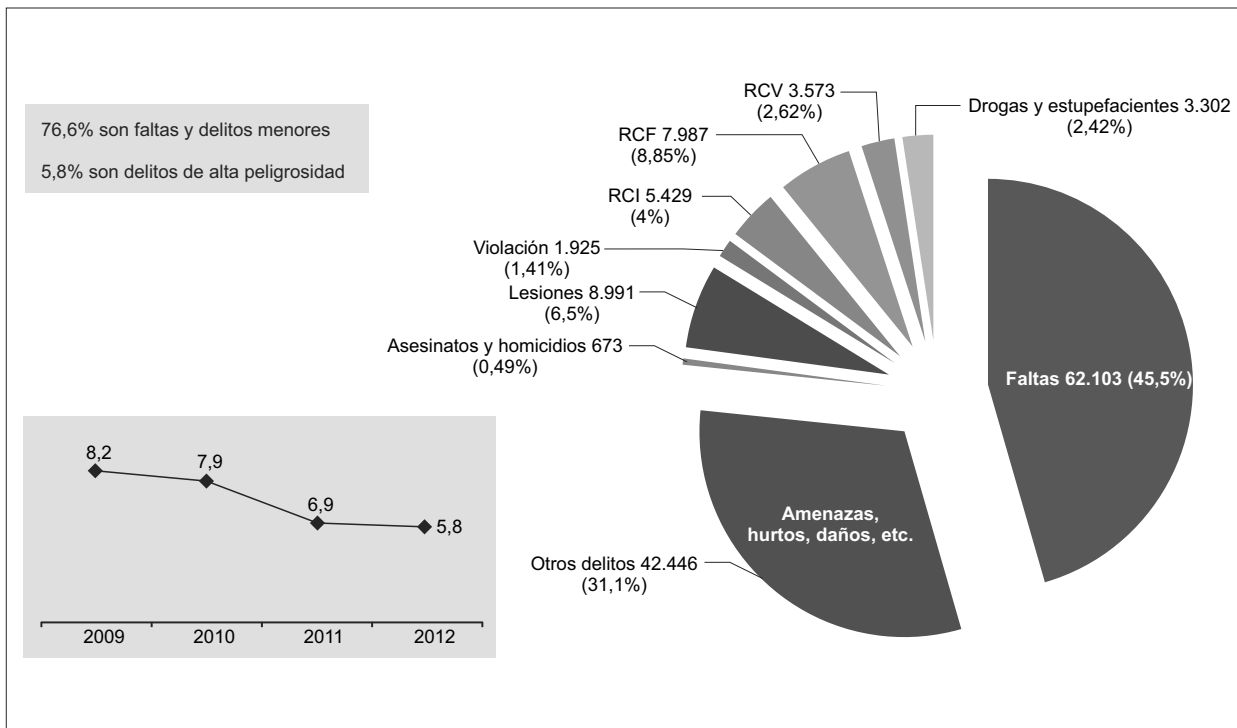
En relación con la seguridad en el campo, se desarticulaban doscientos setenta y dos grupos delictivos que afectaban la seguridad de pequeños, medianos y grandes productores y el abigeato se redujo 17%.

Por último, y en relación con el tránsito, los accidentes de tránsito y los muertos producto de los mismos se incrementaron con relación al año anterior, habiendo muerto durante 2012 sesenta y seis nicaragüenses más que en 2011. A fines de agosto de 2013 se registraban ya trescientos cincuenta y siete muertos. La tasa de muertos por accidentes de tránsito en Nicaragua es igual a la de los homicidios: 11 por cada 100.000 habitantes.

3. LA REVOLUCIÓN POPULAR SANDINISTA Y EL ORIGEN DE LA POLICÍA NICARAGÜENSE

La Policía nacional de Nicaragua es una Policía joven, que en septiembre de 2013 cumplió treinta y cuatro años de vida institucional y cuyo modelo está vinculado a dos acontecimientos históricos: sus orígenes nacionales y el contexto internacional en el que se funda y da sus primeros pasos.

GRÁFICA 10. NICARAGUA: ESTRUCTURA DE LAS DENUNCIAS, 2012



Fuente: Policía Nacional de Nicaragua.

3.1 ORÍGENES

La Policía nacional se constituyó en 1979 luego del triunfo de la revolución popular sandinista. Antes de julio de ese año, la Guardia Nacional, el brazo armado y principal instrumento de represión de la dictadura somocista, ejercía a la vez funciones del ejército y funciones policiales.

Después del triunfo de la revolución, el gobierno sandinista encomendó la organización de la Policía nacional a un grupo de hombres y mujeres combatientes populares, hombres y mujeres que a pesar de no saber nada de Policía, eran jóvenes cuyas vidas habían sido *templadas* en el ardor y el ideal de la lucha por la construcción de una Nicaragua más libre, más humana y más justa. Ninguno había asistido a una Academia de Policía ni sabía de criminalística, de sistemas de medidas de descubrimiento, de investigación policial, de seguridad vial o de la base técnico-científica sobre la cual se erige hoy la Policía nacional de Nicaragua.

La institución actual tiene entonces unos orígenes surgidos de las entrañas del pueblo, y desde el primer día fue pensada como un cuerpo que fuera la antítesis de la Guardia Nacional, expresión de represión, tortura, corrupción, ejecuciones masivas y de los miles de desaparecidos.

Cuerpo policial inspirado, además, en la entrega de miles de hombres y mujeres que cayeron en la lucha contra la dictadura, tejido con enormes dosis de sacrificio y de compromiso con el pueblo, formado y capacitado en la actuación diaria, obligado a aprender y poner en práctica la experiencia positiva y democrática de otros cuerpos policiales, pero sobre todo su propia experiencia.

Estos orígenes y antecedentes le han dado a la Policía nacional de Nicaragua un sentido de pertenencia y cercanía a la comunidad y un respeto profundo a la persona humana, así como un compromiso serio de entregar la vida si fuese necesario por la seguridad de la comunidad.

3.2 CONTEXTO HISTÓRICO

A mediados de los ochenta en el mundo emergió un nuevo enfoque y concepto de seguridad, poniéndose en entredicho el enfoque estatocéntrico que regiría hasta el final de la guerra fría, en el que el objeto de la seguridad era el estado y en el que los valores, la libertad, la justicia, la participación, la equidad, los proyectos de desarrollo, todo, pasaba por la lupa de la seguridad nacional.

El nuevo enfoque va desplazando el eje de atención del estado a la persona. El marco de la doctrina de la seguridad nacional se rompe y emergen los nuevos enfoques de la seguridad ciudadana, de la seguridad humana, basada fundamentalmente en dos principios: 1) la seguridad centrada en las personas; 2) la seguridad de las personas amenazada no solo por la violencia física, sino también por otras amenazas a la subsistencia en condiciones dignas.

Por otra parte, la modernización y el avance tecnológico de los países del primer mundo en la década de los setenta fueron reduciendo el contacto entre la población y su Policía. La técnica sustituía la relación personal, lo que aumentó la percepción de inseguridad de la comunidad y, de alguna manera, incrementó también los índices de criminalidad. A lo anterior se sumó la reducción del estado y de sus funciones iniciada en casi todos los países del mundo a partir de la década del ochenta, lo que obligó a las policías a maximizar su eficiencia desde el punto de vista económico y operativo, para lo cual era imprescindible escuchar las demandas de seguridad de sus “clientes”: la comunidad.

Empezaron a hacerse entonces los primeros planteamientos teóricos sobre la policía comunitaria. Nicaragua no participó en estas primeras discusiones ni hizo aportes teóricos al concepto. No obstante, desde sus orígenes la Policía nacional sí vive una especie de praxis social natural de lo que después, al teorizar lo vivido y sobre lo que se quería vivir, llamarían el modelo policial del país.

3.3 PILARES DEL MODELO POLICIAL Y FACTORES DE ÉXITO

Los dos pilares fundamentales del modelo de la Policía de Nicaragua, preventivo-proactivo-comunitario son: estar profundamente conectado con la comunidad y trabajar como un sistema policial en función de la prevención. Y la articulación de tres subsistemas de prevención en el terreno: policial, estatal y social (Directora general de la Policía Nacional de Nicaragua, primera comisionada Aminta Granera, Panamá, octubre de 2010).

3.4 TRABAJO POR LA COMUNIDAD, DESDE LA COMUNIDAD Y PARA LA COMUNIDAD, CARACTERÍSTICA ESENCIAL DEL MODELO POLICIAL

Los dos pilares tienen una base sólida, que es quizá la principal característica del modelo policial nicaragüense: una extensa red de voluntarios con 117.102 miembros, que trabajan organizadamente día a día de la mano con la Policía nacional, mediante los Comités de prevención social del delito (CPSD), que están en torno a cada una de las delegaciones policiales, los Gabinetes del poder ciudadano (GPC) y las Brigadas estudiantiles de tránsito (Bret).

En las labores también participan jóvenes desmovilizados de las pandillas, quienes ahora trabajan en función de la prevención de la violencia juvenil; existen además más de cuatro mil promotoras, mujeres que en algún momento fueron víctimas de violencia intrafamiliar o sexual y ahora trabajan voluntariamente en las Comisarías; los estudiantes universitarios se suman a este esfuerzo igualmente, siendo esta otra de las características del modelo policial, un convenio entre el Consejo Nacional de Universidades (CNU) y la Policía nacional: los estudiantes de últimos años de las escuelas de derecho, psicología, sociología y trabajo social hacen sus pasantías y sus trabajos en las delegaciones policiales, lo que permite desplazar a los policías a tareas propias que solo ellos pueden realizar.

Las iglesias, por su parte, en sus diferentes denominaciones, contribuyen desde el púlpito a la prevención social del delito, llamando a los feligreses a la no violencia y fortaleciendo desde la fe la unidad familiar y la buena andanza de la comunidad, especialmente en cuanto al actuar de los jóvenes.

Esta conexión de los subsistemas de prevención policial, estatal y social, es una de las principales fortalezas de la Policía nacional de Nicaragua.

Como se dijo, el modelo policial de Nicaragua, preventivo-proactivo-comunitario, está profundamente enraizado, conectado con la comunidad y sus expresiones organizativas. Esta primera característica, el enfoque comunitario-preventivo-proactivo, proviene de los orígenes mismos de la institución policial nicaragüense y se ha ido consolidando en el tiempo, sin haber sido producto de una reforma, sino fruto de las circunstancias políticas e ideológicas que guiaron su concepción y creación.

Estos orígenes han marcado a la Policía nacional de Nicaragua también con un sentido de pertenencia y cercanía a la comunidad y con un respeto profundo a la persona humana, y de acuerdo con uno de sus lemas, la única forma en que puede cumplir con sus funciones es trabajando “Desde la comunidad, por la comunidad, para la comunidad y con la comunidad”.

La segunda característica de este modelo policial es que funciona como un sistema, habiendo entonces un solo cuerpo policial, a diferencia de otros modelos en los que la Policía judicial, la de tránsito, la de inteligencia o la parte preventiva son independientes. En el país hay un solo cuerpo policial que funciona como un solo sistema que coordina el trabajo de las áreas preventivas, investigativas, de inteligencia y reactivas, articulándolas en función de la prevención.

La policía comunitaria no es una parte de la Policía, es la Policía como sistema que se integra en función de la prevención y de desarrollar todo su trabajo con la comunidad.

Así, por ejemplo, sin un trabajo de inteligencia fuerte no es posible un buen trabajo de prevención, y sin un vínculo estrecho con la comunidad, sin la interacción entre la Policía nacional de Nicaragua y la comunidad, los órganos de inteligencia no poseerían la fortaleza que tienen para enfrentar el crimen organizado transnacional y la delincuencia común en el país.

Una tercera característica de este sistema policial es haber sido consciente desde el principio de que el delito es un acto social que trasciende el ámbito del trabajo meramente policial, por lo que, como se dijo, hay tres subsistemas de prevención, que trabajan coordinadamente en el terreno: el sistema de prevención policial, que incluye actividades meramente policiales en el ámbito público y secreto, patrullaje, profilaxis, retenes, etc.; articulado a su vez con el sistema de prevención estatal, constituido por las acciones de las instituciones del estado y del gobierno en función de la seguridad ciudadana, entrelazadas oficialmente a lo que se le llama el Consejo de Convivencia y Seguridad Ciudadana, coordinado por el jefe policial en los distintos niveles. Y el tercer subsistema de prevención, que consiste en la prevención social del delito, mediante actividades desarrolladas por la comunidad en función de su propia seguridad.

La cuarta característica del modelo es que la comunidad es entendida como el sector, siendo este la división territorial más pequeña trazada por los policías. Los municipios, división territorial político administrativa más pequeña del país, se subdividen en sectores para fines del trabajo policial. Entonces, la comunidad, el sector, es el punto de partida y de llegada de la actuación policial en Nicaragua.

En cada sector hay un compañero o una compañera jefe, que debe tener el grado de capitán como mínimo y debe de haber cumplido la licenciatura en ciencias policiales. Esa persona es la figura clave y responsable de articular los sistemas de prevención en ese pequeño territorio.

En el sector se realizan las asambleas con la comunidad, en las que cada una identifica sus

principales problemas, a partir de los cuales se elaboran los planes policiales y se deciden las acciones que las otras instituciones del estado y la comunidad misma deberán desarrollar allí.

Mensual, trimestral o semestralmente, dependiendo de la gravedad de los problemas, en los sectores se evalúan los planes, para hacer los ajustes requeridos o para cambiarlos. Y así como en el sector policial, en la comunidad se da un continuum de reflexión, acción, evaluación, ajustes, para actuar de nuevo, en un proceso permanente de búsqueda y transformación para mejorar los niveles de seguridad.

Por tanto, los planes policiales en Nicaragua no parten de directrices de la jefatura nacional, sino de las demandas de seguridad planteadas en esa división territorial más pequeña delimitada por la Policía, punto de partida y de llegada de la actuación policial.

La quinta característica del modelo policial nicaragüense es que se puede sintetizar en algunas palabras: inclusión, integración, compartir, revisión y ajuste.

Inclusión, porque en la prevención social del delito pueden participar todas las personas, de todos los credos religiosos, de todas las ideologías políticas, de todas las clases sociales, de todas las razas y de todas las lenguas. La Policía no excluye a nadie, ni siquiera a los autores de delitos una vez que han sido rehabilitados.

Integración, porque se trata de integrar, de aunar esfuerzos en la institución y hacia afuera, en la comunidad, en función de resolver los problemas de la seguridad ciudadana.

Compartir, porque como la seguridad es un problema compartido que requiere una respuesta compartida, se comparten responsabilidades con las otras instituciones del estado, con la comunidad, y con la comunidad internacional también, en la construcción de espacios más seguros en las comunidades. Se comparten también los éxitos y los fracasos, porque no hay modelo ni trabajo perfectos, hay problemas, existen fracasos, pero los unos y los otros son compartidos.

Revisión y ajustes, porque la comunidad somete sistemáticamente a control social a la Policía, haciéndose además los ajustes que ella demanda. Por ejemplo, hasta hace cuatro años el trabajo con los jóvenes en riesgo estaba dirigido únicamente a los que se habían desmovilizado de los grupos juveniles, llamados maras en otros países, pero que en Nicaragua nada tienen que ver con las de los países del Triángulo Norte. Como se vio que trabajar solo con ellos no era suficiente, se decidió involucrar en ese trabajo a sus familias, fundamentalmente a sus madres. Desde entonces el trabajo con los jóvenes se reajustó y ahora se está trabajando además de con diez mil jóvenes desmovilizados, con las diez mil madres y las diez mil familias de ellos, que a su vez trabajan voluntaria y organizadamente con la Policía nacional para desmovilizar a otros jóvenes de los grupos juveniles o de las pandillas, como se les llama en Nicaragua.

3.5 MODELO POLICIAL Y ALTOS NIVELES DE SEGURIDAD CIUDADANA

Entre agosto de 2012 y julio de 2013 la Policía nacional participó en 30.600 asambleas o reuniones con las comunidades, a las que asistieron al menos un millón de personas que plantearon sus demandas, peticiones y reconocimientos. En estos encuentros participaron los alcaldes, líderes religiosos y otras autoridades del gobierno. De estas asambleas salieron los 7.500 planes operativos contra la delincuencia y sus distintas expresiones en Nicaragua realizados en 2012 y 2013.

Esta es una muestra de la esencia del modelo preventivo-proactivo-comunitario de la Policía nacional desde sus orígenes, que le ha permitido a Nicaragua ser el país más seguro de Centroamérica y uno de aquellos donde la población confía más en la Policía, solo superada en el continente por los Carabineros de Chile.

Un primer resultado del trabajo de prevención de la violencia juvenil fue la desmovilización de mil doscientos jóvenes que pertenecían a pandillas, que, conviene insistir, nada tienen que

ver con el fenómeno de las maras en los países del Triángulo Norte. Jóvenes desmovilizados que fueron reintegrados a la sociedad y hoy trabajan en pro de mejorar los niveles de vida y seguridad en su comunidad, instando a otros a abandonar el mundo de las drogas, por ejemplo.

La labor policial en 2012 y 2013 permitió también la reducción de la denuncia en un 13%, de la tasa de homicidio a 11 por cada 100.000 habitantes y la de los robos con intimidación en 15%. Además, se logró disminuir en 11% las muertes en accidentes de tránsito, siendo la primera vez en los últimos seis años que se logran estas cifras.

Es meritorio destacar al respecto que aun cuando estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) señalan que en 2020 los accidentes de tránsito ocuparían el tercer lugar entre las diez principales causas de muerte en todo el mundo, en Nicaragua desde 2007, según las estadísticas policiales, la accidentalidad ya ocupaba el primer lugar de mortalidad, por encima del homicidio, del asesinato y de las enfermedades crónicas, y el segundo como causante de discapacidad.

Por otro lado, las operaciones en la lucha contra el tráfico interno de drogas se incrementaron en 10%, lo que impidió que 4'500.000 dosis llegasen a manos de la juventud nicaragüense.

Durante el periodo descrito, 2012 a agosto de 2013, se desarticularon catorce células de crimen organizado que pretendían establecerse en el país, a las que se le incautaron 4,5 toneladas de cocaína, y se retuvieron US\$14'000.000, treinta y siete armas de fuego de uso restringido, ciento cuarenta y un vehículos livianos y pesados, cincuenta y tres motocicletas, veintinueve pangas, cinco lanchas, dos barcas, trescientos seis medios de comunicación (radios y GPS) y ciento cincuenta y tres inmuebles.

La efectividad policial se incrementó en un 4%, y según los estudios del Latinobarómetro, Nicaragua continúa siendo el país de América Latina con mejor percepción de seguridad ciudadana.

3.6 MODELO POLICIAL, MURO DE CONTENCIÓN AL CRIMEN ORGANIZADO Y SU CONTRIBUCIÓN A LA SEGURIDAD REGIONAL

Nicaragua fortaleció sus relaciones internacionales mediante el liderazgo ejercido por la Policía nacional, destacando como un reconocimiento regional por sus altos niveles de lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico internacional el hecho de haber asumido la presidencia de la Comisión de jefes (as) y directores (as) de policía de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia.

Desde la Presidencia de la Comisión se reactivaron las subcomisiones especializadas, que fueron presididas por la Policía nacional de Nicaragua, y se planearon acciones regionales para combatir las distintas manifestaciones del crimen organizado transnacional, destacándose la ejecución de tres operaciones regionales simultáneas con resultados exitosos: operación Frontier, dirigida al robo y hurto de vehículos, Icebreaker, para enfrentar de manera conjunta al narcotráfico, y Libertad, contra el delito de trata de personas.

La Policía nacional mantiene relaciones de trabajo con la Drug Enforcement Administration (DEA) desde la década de los noventa. Además, participa en la operación Martillo, una fuerza militar multinacional encabezada por Estados Unidos que combate el narcotráfico y el crimen organizado en Centroamérica.

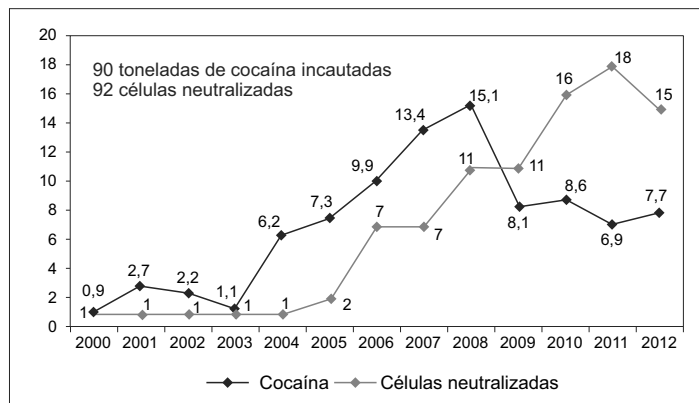
También fortaleció la cooperación con la Federación Rusa, realizando tres cursos para mejorar la lucha contra el narcotráfico, en los que participaron ciento veinte oficiales de la región, como parte del Acuerdo de cooperación entre el Servicio Federal para el Control de Drogas de la Federación Rusa y la Policía de Nicaragua, que incluye la construcción en Managua de un centro de capacitación antidrogas.

Durante el segundo semestre de 2012, periodo durante el cual Nicaragua presidió la Comisión de Seguridad de la Secretaría de Integración Centroamericana, se hicieron valiosos aportes para la implementación de veintidós proyectos, y en el marco de la Estrategia de seguridad de Centroamérica hubo ocho foros regionales, cuatro reuniones de puntos focales, diecisiete encuentros y eventos de capacitación.

Igualmente, se contribuyó a reactivar el Instituto Centroamericano de Estudios Superiores Policiales (Icespo), lográndose impartir ocho cursos en cuatro países de Centroamérica, graduando a doscientos cuarenta oficiales de la región.

En los últimos doce años, la Policía de Nicaragua ha incautado 90 toneladas de cocaína, pero más importante aún, desarticuló noventa y dos células de apoyo logístico que intentaban asentarse en territorio nicaragüense (véase la gráfica 11), evitando así convertir al país en una bodega de los carteles de droga, como ocurre en países vecinos como Costa Rica y Panamá.

GRÁFICA 11. COCAÍNA INCAUTADA Y CÉLULAS NEUTRALIZADAS, 2000-2012



Fuente: Policía nacional de Nicaragua.

De 2011 a 2012 las operaciones contra el narcotráfico interno e internacional se incrementaron en un 36%, al pasar de 3.170 a 4.315, con el resultado de la desarticulación de quince células de apoyo logístico que intentaban asentarse en el territorio nacional, entre las que se destacan Fariñas, Palidejo, Ostra, Embrión y Escudo Rojo.

Todas estas operaciones golpearon la base logística de grupos criminales al permitir la incautación de 8 toneladas de cocaína, US\$13'000.000, cuarenta y un medios acuáticos, doscientos dieciocho vehículos y doscientos un bienes inmuebles.

4. EL MODELO POLICIAL NICARAGÜENSE: PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO INMEDIATO ANTE EL INCREMENTO DE LA CRIMINALIDAD Y LA INSEGURIDAD EN LA REGIÓN.

A partir de 2012, para mitigar y erradicar las amenazas tradicionales y nuevas que actualmente afectan a los países centroamericanos y para fortalecer la seguridad ciudadana, la Policía nacional creó nuevas estructuras:

- ♦ *Dirección de Protección de Embajadas:* estructura encargada de elaborar y ejecutar los planes de acción y medidas preventivas para proteger y resguardar las sedes diplomáticas y sus alrededores y atender las demandas y requisitos del servicio policial que representantes de países y organismos internacionales soliciten.
- ♦ *Dirección de Seguridad Fronteriza:* a cargo de las acciones de prevención policial e investigación del delito en las zonas fronterizas del país, con las siguientes funciones:
 - Desarrollar operaciones coordinadas con las demás especialidades.
 - Ejecutar el sistema de control, fiscalización e información de fronteras.
 - Implementar planes de medidas de descubrimiento y prevención policial, con énfasis en los delitos del crimen organizado.
 - Coordinar las actividades pertinentes con los gobiernos regionales, locales y territoriales, y con las instituciones públicas y privadas que desarrollen sus competencias en el territorio fronterizo.
 - Dirigir, coordinar, supervisar y administrar los distintos servicios policiales que convergen en los puestos de control de fronteras.
- ♦ *Dirección de Seguridad en el Campo:* estructura encargada de ejecutar las acciones de prevención policial e investigación del delito en las zonas rurales y montañosas, con las siguientes funciones:
 - Formular y proponer políticas y estrategias de enfrentamiento a la actividad delictiva en el campo, el irrespeto al cumplimiento de las moratorias, vedas y demás normas de protección y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente, así como coadyuvar en la defensa y protección de las personas ante los desastres naturales, en el ámbito territorial de su atención.
- ♦ *Dirección de Policía Turística:* encargada de desarrollar acciones preventivas y operativas para la protección y seguridad de turistas nacionales y extranjeros en los sitios y destinos turísticos. Tendrá, entre otras, las siguientes funciones:
 - Establecer y mantener una estrategia preventiva y operativa permanente para proteger a los turistas nacionales y extranjeros.
 - Desarrollar el modelo preventivo policial con enfoque turístico, coordinando acciones con el estado, la sociedad civil y otras especialidades de la Policía.
 - Coordinar acciones y planes con autoridades del Instituto Nicaragüense de Turismo, alcaldías municipales y otras entidades públicas y privadas vinculadas con el desarrollo del turismo.
 - Desarrollar la carrera policial turística.

- Fortalecer la cobertura policial en el campo.
- Crear, capacitar y desarrollar los policías voluntarios en el campo, así como la formación, supervisión y asesoramiento de su trabajo, y la organización y dirección de las delegaciones de policías voluntarios en el campo.
- Ejecutar, seguir y sistematizar el Plan de convivencia y seguridad ciudadana en el campo.
- Participar e incidir en las instancias interinstitucionales e intersectoriales existentes sobre asuntos referidos a la convivencia y seguridad en el campo.
- ♦ *Dirección de Contrainteligencia Policial*: encargada de desarrollar las estrategias y acciones operativas para la protección de las operaciones policiales, sus instalaciones y su personal.
- ♦ *División de Relaciones Internacionales*: responsable de desarrollar actividades de apoyo a la Jefatura Nacional en la implementación de la Política de relaciones internacionales, el diseño de la estrategia de cooperación y colaboración con organismos internacionales y la participación en las diversas instancias, foros y organizaciones policiales y de seguridad ciudadana regional y global.

A esto hay que agregar que desde 2011 se conformó el Departamento de Atención al Delito de Trata de Personas, como parte de la estructura de la Policía nacional, que complementa la ya existente Coalición Nacional contra la Trata de Personas, coordinada por el Ministerio de Gobernación.

Por otro lado, de acuerdo con los planes de la institución policial, las principales líneas de acción de la estrategia de seguridad preventiva-proactiva-comunitaria incluyen la ampliación de los Comités de prevención social del delito, por medio de los gabinetes del poder ciudadano; la ejecución de una Política de comunicación y educación a la población contra la violencia; continuar fortaleciendo la lucha contra el narcotráfico, el tráfico humano y el crimen organizado

transnacional; desarrollar una política integral contra la violencia intrafamiliar, sexual y de género; y continuar trabajando en la atención a los jóvenes en riesgo social.

En ese sentido, la institución se ha trazado metas encaminadas a aumentar el número de casos resueltos de denuncias y faltas, iniciando en 2012 con 72,5%, en 2013 con 75,5, en 2014 con 77,5, en 2015 con 80, hasta alcanzar en 2016 el 82% de efectividad policial.

Otra de las metas es la reducción de la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, iniciando con 11,5 en 2012 y alcanzando en los próximos años tasas más bajas que alcancen los 10,5 en 2013, 10 en 2014, 9,5 en 2015 y llegando a 9 en 2016.

Además, se continuarán los esfuerzos para reducir la tasa de robo en sus diversas modalidades, mediante la articulación de los tres subsistemas: 1) el fortalecimiento de la eficiencia y eficacia de la capacidad preventiva de la Policía nacional y la disminución de los factores de riesgo; 2) la prevención estatal; y 3) la participación ciudadana como mecanismo de prevención social para reducir la delincuencia.

5. CONCLUSIONES

Aun cuando el modelo policial es solo un medio para alcanzar mejores niveles de seguridad y para lograr una mayor confianza de la población en los cuerpos policiales, las políticas y programas desarrollados por el gobierno de Nicaragua, así como la visión y perspectiva de la nueva forma de conceptualizar la seguridad ciudadana en todas sus representaciones y modalidades, han logrado que el país alcance y reafirme su condición como el país más seguro de Centroamérica y muro de contención contra el narcotráfico.

Si Nicaragua posee la Policía más pequeña y con los salarios más bajos de Centroamérica, además de tener una serie de ventajas competitivas de cara a la seguridad ciudadana en la región, entonces se puede concluir que su modelo

policial funciona, es válido y le sirve al pueblo nicaragüense.

La fortaleza de la Policía nacional no proviene del número de efectivos ni de los recursos materiales con que cuenta la institución, sino, fundamentalmente, de sus vínculos estrechos con la comunidad, de los valores y principios éticos de sus integrantes, de la disposición de servir a su pueblo y de la entrega de la vida, si fuese necesario, en la construcción de espacios más seguros en Nicaragua y la región.

En octubre de 2010, el modelo preventivo-proactivo-comunitario de la Policía Nacional fue galardonado como la mejor experiencia de seguridad ciudadana en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, en la Feria del Conocimiento denominada Compromiso Centroaméri-

ca, celebrada en Panamá del 25 al 28 de octubre de ese año, un esfuerzo conjunto del Sistema de Integración Centroamericana y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid).

La selección del modelo policial nicaragüense expresa el interés de aplicar las buenas experiencias de Nicaragua en otros países de la región, así como el interés de la cooperación de poder orientar su respaldo a estas iniciativas.

El modelo policial nicaragüense es un referente de Centroamérica y Latinoamérica, tal como lo han reconocido autoridades policiales, miembros del cuerpo diplomático y representantes de la comunidad donante.

SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN PANAMÁ

ARACELLY CAMACHO DE CASANOVA / ALBERTO AMARIS PRETTEL

INTRODUCCIÓN

La redefinición de las políticas de seguridad en América Latina durante los últimos años ha estado influida por diversos factores internos y externos, y aun cuando las amenazas no se dirijan a nuestros países los planes de seguridad interna y externa deben estar concatenados con la política internacional. Atender el cumplimiento de estos compromisos disminuye la capacidad de los países para concentrarse en problemas internos como el crimen organizado y el pandillaje.

La seguridad interna está siendo afectada por el crecimiento de la delincuencia común, el narcotráfico y el crimen organizado. Para contrarrestar la criminalidad se ha tenido que fortalecer a la fuerza pública, de forma tal que pueda competir con y superar el accionar de la delincuencia organizada.

Al mismo tiempo, mientras la población exige más control y represión, los efectos del narcotráfico se sienten en las calles y la violencia afecta la paz comunitaria.

En el caso de Panamá, por otra parte, la recuperación de la democracia luego de la caída de las fuerzas de defensa dio inicio a importantes cambios en la estructura constitucional y política del país, con la finalidad de garantizar la paz y tranquilidad de los panameños. No obstante, en los últimos años las pandillas han ido apoderándose del país, invadiendo los puntos más recónditos de la geografía nacional. La fusión de estos grupos delincuenciales con el crimen organizado genera olas de violencia, principalmente en la capital. La educación, a su vez, está siendo afectada por la deserción escolar, con muchos jóvenes que abandonan las aulas de clase para ingresar a las pandillas.

La falta de una política criminal debilita la efectividad de las políticas públicas, a lo que se suma la falta de consultas a los distintos sectores sociales para la solución del problema. A esto se suman el acceso cada día más difícil a la justicia, la mora judicial creciente y la falta de presupuesto para el sector, todo lo cual va en contra de los derechos de la ciudadanía a ser tratada con justicia y equidad.

Actualmente, Panamá cuenta con dos sistemas de justicia, el inquisitivo y el acusatorio, lo que también afecta la igualdad y contribuye a la violación de los derechos humanos de los panameños.

En cuanto a problemas fronterizos, el país no los tiene, y su seguridad en ambas fronteras ha sido aumentada, mediante inversiones millonarias hechas en los últimos cuatro años en el sector seguridad, que han permitido mejorar el control sobre espacios geográficos y mediante un trabajo bilateral efectivo y coordinado en las fronteras con Colombia y Costa Rica.

Las políticas exterior e interior en materia de seguridad deben ser consistentes con el paradigma estratégico y las exigencias de la seguridad nacional, dando importancia a la reducción de los factores de riesgo y a la promoción de un ambiente internacional de cooperación y seguridad.

Este artículo presenta un análisis de la situación de Panamá en términos de seguridad, a partir del examen de la seguridad interna y sus problemas e indicadores, la política exterior y de defensa, la seguridad y la gobernabilidad democrática, y la posición geopolítica en la seguridad regional. Para finalizar con unas conclusiones y perspectivas a corto plazo.

1. SEGURIDAD INTERNA

Después de la invasión estadounidense a Panamá el 20 de diciembre de 1989 para derrocar a Manuel Antonio Noriega (1983-1989), el gobierno decidió abolir constitucionalmente, en 1991, las fuerzas militares, dejando la seguridad interna bajo la responsabilidad de una estructura policial, con el fin de brindar protección a la vida, honra y bienes de los nacionales y extranjeros en toda la jurisdicción territorial, así como de prevenir los hechos delictivos y conservar el orden público, con una mirada reconciliadora y democrática. En democracia, los presidentes siguientes desarrollaron sus propias agendas de trabajo, siendo una de las más importantes la adopción

en 2000 de los *Fundamentos de la política panameña de seguridad*, en los que, por primera vez en su historia, Panamá asume plenamente su destino, al recuperar el dominio y la jurisdicción sobre todo su territorio y su principal recurso económico, el canal.

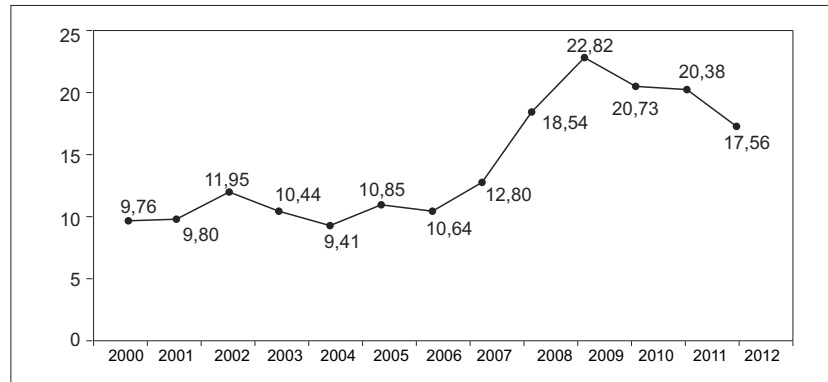
Mientras se adoptaba este fundamento político, con mucho orgullo, el territorio en su totalidad era para todos los panameños. Al mismo tiempo, el país pasaba por momentos difíciles en cuanto a problemas de criminalidad. En 2003, por ejemplo, las estadísticas mostraban el aumento de los hechos delictivos, lo que obligó a la presidenta Mireya Moscoso (1999-2004) a poner en marcha, cuatro meses antes de terminar su mandato, la operación Mano dura, acción que constituyó un paliativo momentáneo al problema, pues no estuvo acompañada por un plan integral de prevención e intervención sostenible en el tiempo, por lo que la criminalidad aumentó de nuevo.

Así, en 2008 la situación estaba fuera de control, los ciudadanos se sentían inseguros en sus propios barrios, la ciudadanía estaba atemorizada y se veía azotada por el problema delictivo, llevándola a hacer manifestaciones en las calles para exigir más protección. La situación se fue agravando año tras año, más que duplicándose la tasa de homicidios entre 2000 y 2009, registrándose este último año una tasa 22,82 por cada 100.000 habitantes (véase la gráfica 1).

1.1 ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES

Aun cuando la problemática no solo era de Panamá, sino generalizada, como lo muestran las estadísticas de la región, en ese momento los índices de homicidios del país estaban entre los más altos de Centroamérica. Durante las últimas dos décadas, la actividad delictiva y la violencia en Panamá se incrementaron, al igual que en los países hermanos, situación que ha obligado a los gobiernos a buscar nuevas estrategias para reducir las altas tasas delictivas. Para tal fin, el gobierno del presidente Martín Torrijos (2004-2009) creó el Viceministerio de Seguridad y emprendió

GRÁFICA I. TASA DE HOMICIDIOS EN PANAMÁ, 2000-2012



cambios en la normativa legal en los estamentos de seguridad. Así, por ejemplo, se separó la Dirección de Investigación Judicial del Ministerio Público, para adscribirla a la Policía nacional, en una decisión gubernamental que produjo opiniones encontradas en el ámbito político, al considerar algunos que el cambio podría permitir a la Policía nacional manipular los expedientes cuando así lo solicitara el ejecutivo. A pesar de los debates públicos, el traslado se hizo efectivo el 27 de diciembre de 2007, mediante la ley 69. Posteriormente se fusionaron el Servicio Aéreo Nacional y el Servicio Marítimo, mediante el decreto ley 7 de 20 de agosto de 2008, como una sola institución policial, adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia, y se le dio competencia al Servicio Nacional de Fronteras (Senafrent) como una institución policial especializada en el ámbito fronterizo, mediante el decreto ley 8 de 20 de agosto de 2008.

En ese entonces, los ataques y las amenazas por parte de grupos subversivos de Colombia a la población darienita eran constantes, lo que obligó al gobierno del presidente Torrijos a fortalecer las fuerzas especiales, para que reaccionaran en caso de una provocación. La estrategia del gobierno fue evitar los enfrentamientos, replegándose de esas áreas para evadir provocaciones. Los patrullajes de la Policía nacional se limitaron en el espacio, lo que trajo como consecuencia que los miembros del frente 57 de las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia)

y otros irregulares colombianos realizaran algunos ataques.

En otro frente en materia de seguridad, otra decisión gubernamental fue crear un programa que atendiera la problemática juvenil en el ámbito de los gobiernos locales. Como parte de esta política pública nace el Programa de seguridad integral, con financiamiento del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), a un costo de US\$25'000.000, programa con el que, por primera vez, la seguridad ciudadana sale del exclusivo ámbito policial y se encara desde una perspectiva de política social, de carácter integral y multisectorial, destinada a la prevención y el control de la criminalidad.

Al posesionarse el gobierno del presidente Ricardo Martinelli (2009-), decidió trazar una estrategia de seguridad agresiva, que consistía en reforzar y fortalecer los estamentos de seguridad. El paso de la droga se daba en puntos específicos de la geografía nacional, de allí que se desarrollara el programa Tierra adentro, consistente en visitar y atender los lugares más lejanos del país. Según el ministro de Seguridad Pública, José Raúl Mulino, la presencia policial en puntos estratégicos era urgente. Se descubrieron innumerables caminos y trochas por donde pasaban las drogas, para enfrentar lo cual se fortaleció el Programa preventivo de seguridad integral, con la finalidad de capacitar y equipar a todos los estamentos de seguridad para hacerle frente a la criminalidad. Uno de los puntos de la estrategia

era la creación del Ministerio de Seguridad, decisión tomada por el Consejo de Gabinete como urgencia notoria. Se dividió entonces al Ministerio de Gobierno y Justicia en dos ministerios (Seguridad Pública y Gobierno). El gobierno sabía que si quería reducir los altos índices de criminalidad la decisión de llevar a cabo los cambios en el sector seguridad debería estar acompañada de los recursos necesarios. Los resultados de estos cuatro años para bajar los índices delictivos han sido mixtos: aún no se ha logrado disminuir los robos a mano armada ni los hurtos, continuando altos los homicidios, a pesar de la tendencia descendente a partir de 2009. En 2012 la tasa de homicidios fue de 17,56 por cada 100.000 habitantes (véase la gráfica 1).

También en 2012 se adoptó por primera vez una Estrategia de seguridad ciudadana, dirigida a la atención sistemática del problema de la inseguridad pública en Panamá, mediante la inversión en prevención, la disminución de los índices de homicidios, la reducción de la violencia juvenil y la modernización de los centros carcelarios. Esta estrategia sorprendió a muchos y la sociedad civil protestó por no haber sido consultada ni invitada a participar. Su implementación se iniciará en 2014, con una inversión de US\$37'000.000, como parte de los aportes de la Unión Europea.

1.2 SEGURIDAD CIUDADANA, DESERCIÓN ESCOLAR Y PANDILLAS

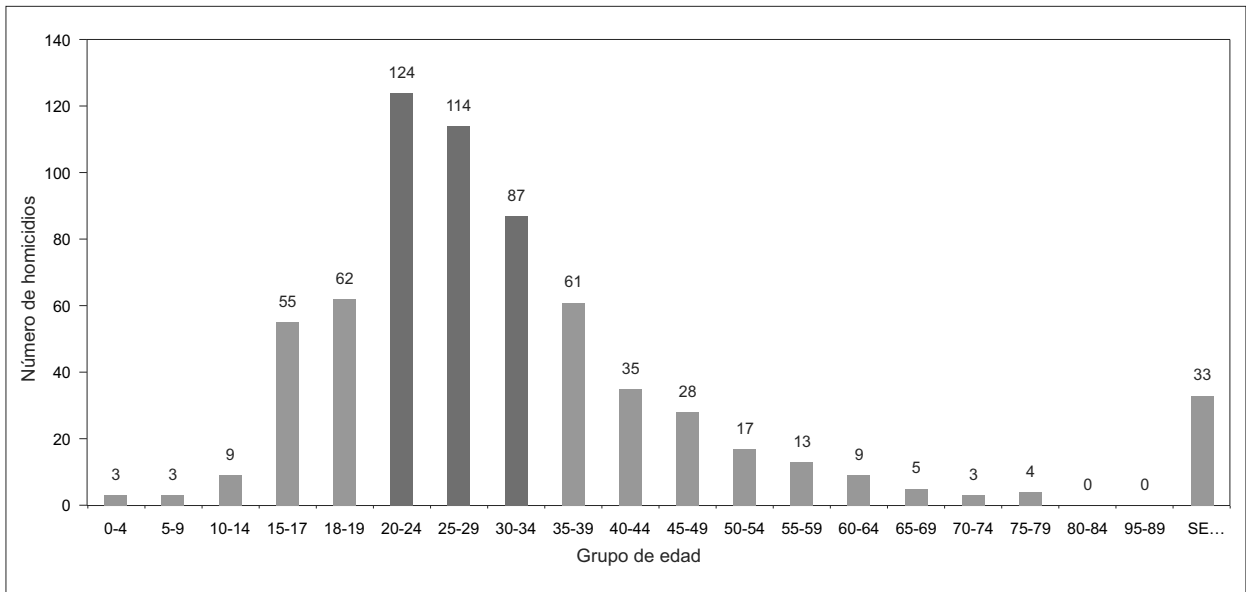
Según encuestas de opinión recientes llevadas a cabo por los medios de comunicación, el problema de la seguridad ocupa el tercer lugar de importancia para los panameños, después de la canasta básica y el transporte. Los ciudadanos exigen mayor vigilancia policial, especialmente en las denominadas “áreas rojas”, debido a la violencia que se registra en las calles y barrios, producto del accionar de los grupos delincuenciales, principalmente las pandillas, que se han convertido en uno de los principales problemas del gobierno del presidente Martinelli. Duran-

te algunos años el crecimiento de estos grupos fue alarmante, con la participación de niños y jóvenes. La Dirección de Investigación Policial tenía registradas doscientas cincuenta pandillas, aun cuando al parecer cada día hay menos, al registrarse doscientas en 2013. Según investigaciones del Observatorio de Violencia del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales, esta disminución se debe a la fusión de grupos pequeños con pandillas más grandes y mejor estructuradas.

Las pandillas se han ido extendiendo por todo el país y la lucha por obtener y defender territorios cobra muchas vidas y genera preocupación en la ciudadanía y las autoridades. Existen comunidades enteras en donde los jóvenes no asisten al colegio, estando en riesgo de ser reclutados para formar parte de grupos organizados. En medio de esta situación se agudiza la pugna por controlar el mercado de las drogas destinado al consumo de la población panameña. A diario son asesinados jóvenes cuyas edades oscilan entre 15 y 29 años, sobre todo en la capital; en 2012 fueron asesinadas trescientas sesenta y cuatro personas de entre 20 y 34 años, prácticamente una por día (véase la gráfica 2).

Los expertos hablan de los vínculos de los grupos de pandillas con organizaciones internacionales, sabiéndose que el crimen organizado les paga cien dólares por kilo de droga, lo que significa el manejo de sumas muy altas de dinero, y conduce al desinterés absoluto por participar en los programas de empleo del gobierno nacional, dado que consideran muy bajos los salarios ofrecidos en comparación con los que ellos reciben por sus actividades ilícitas. En la actualidad la criminalidad organizada está reclutando también mujeres para que se dediquen a actividades delictivas como robos, asesinatos o transporte de droga, entre otras, habiendo crecido en los últimos años el número de ellas que ingresan al Centro Femenino de Rehabilitación, principalmente por delitos contra la salud pública. A pesar de las medidas tomadas por los estamentos de seguridad, a Panamá siguen ingresando cantidades considerables de droga. Así, por ejemplo, en los

GRÁFICA 2. MUERTES POR HOMICIDIO REGISTRADAS EN PANAMÁ, SEGÚN GRUPO DE EDAD, 2012



últimos cuatro años se decomisaron cerca de 400 toneladas de cocaína.

Las estadísticas solo reflejan los casos denunciados, existiendo una cifra negra desconocida. Los narcotraficantes insisten en pasar mercancía de cualquier forma y a cualquier precio. Por causa de la violencia armada la población se siente insegura, y las pandillas y bandas constituyen una realidad dentro del primer radio de actividad del crimen organizado, representan una fuente de mano de obra con alta disponibilidad para ejecutar actividades violentas y algunas terminan formando parte del esquema de la organización criminal. Mucho se ha invertido, por lo que es necesario que el estado evalúe la inversión frente a los resultados, lo que solo se podrá determinar mediante la realización de una encuesta de victimización.

1.3 POLÍTICA DE PREVENCIÓN

Como parte de la política de prevención del país, en los últimos años organismos gubernamentales y no gubernamentales han invertido millonarias sumas de dinero para contrarrestar y prevenir el ingreso de los jóvenes a las pandillas.

Actualmente se cuenta con el Programa de seguridad integral, cuya inversión en proyectos por parte de gobiernos locales asciende a la suma de US\$25'000.000. Como parte de la continuación de estos planes para el próximo quinquenio, el Ministerio de Seguridad Pública recibirá, a través de esta oficina, €32'000.000.

En entrevista realizada por el diario *La Estrella de Panamá* al consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, Gerard Martin, con respecto a la prevención, este indicó: “las políticas preventivas en esta materia no parecen sufrir efecto en los barrios rojos, donde mantenerse fuera de récord policial parece ser toda una hazaña”. A pesar de los programas, los ciudadanos no perciben la paz en los barrios, la percepción de inseguridad sigue latente, y la población considera que hay un problema serio de crimen organizado y pandillas que es necesario atender con la mayor celeridad.

1.4 JUSTICIA, SEGURIDAD Y GÉNERO

Uno de los problemas que más preocupa a los sectores sociales es que perciben poco interés del gobierno por solucionar la crisis de la justicia. En

los últimos años el presupuesto asignado para el Ministerio Público y el órgano judicial ha seguido siendo insuficiente para enfrentar la cantidad de casos que llegan a diario a los despachos judiciales. Para el próximo año, 2014, al Ministerio Público se le asignó un presupuesto menor a lo solicitado, lo que afectará el trabajo de las Fiscalías y del Instituto de Medicina Legal. El mayor afectado sigue siendo el sistema penal acusatorio, que inició sus actividades el 2 de septiembre de 2009 en el segundo distrito judicial de Coclé y Veraguas, con una gran debilidad: la falta de presupuesto para su ejecución. El Instituto de Medicina Legal indicó que no estaba preparado para apoyar el proceso de investigación de los casos penales en el segundo distrito judicial, lo que hizo también el órgano judicial, por medio del ex presidente de la Corte Suprema de Justicia, magistrado Harley Mitchell, quien indicó por los medios de comunicación que “el órgano judicial no disponía de un centavo para echar a andar el nuevo Código procesal penal y la aplicación del sistema penal acusatorio”. Prueba de ello es que en el presupuesto 2012-2013 al órgano judicial se le otorgaron US\$95'000.000, lo que equivale a 11'600.000 menos a lo asignado el año anterior.

Actualmente Panamá cuenta con dos sistemas penales, el inquisitivo y el acusatorio, lo que constituye a todas luces una violación flagrante a los derechos humanos, dado que un cuarto de la población está siendo juzgada mediante un sistema garantista, rápido y expedito, y el resto con un sistema lento, sin garantías y con una enorme afectación social. En entrevista al presidente Ricardo Martinelli en un canal televisivo, indicó que la puesta en marcha del nuevo sistema se está posponiendo por falta de recursos, dado que su costo está entre US\$50 y 60'000.000, cantidad de dinero de la que carece el gobierno. De las nueve provincias con que cuenta Panamá, solamente se está desarrollando en tres.

Otro aspecto de importancia al respecto es el acceso de la mujer a la justicia como bien público, cuyo derecho debe darse con igualdad y sin discriminación por parte del estado, cuya res-

ponsabilidad es actuar con la diligencia debida para que esa igualdad sea real. Según estadísticas de 2012, el sistema penitenciario cuenta con una población penal de 14.593 privados de libertad, de los cuales 93% son varones y 7% mujeres. Aun cuando el porcentaje de mujeres es muy inferior al de los hombres, a ellas el acceso a la justicia se les dificulta más. En los últimos cuatro años se han procesado menos mujeres, sin que hayan logrado un acceso expedito, oportuno y efectivo a recursos judiciales. En 2012 la población penitenciaria en proceso de sumarias según sexo representaba 67,3% de las mujeres y 65,9% de los hombres privados de libertad.

Como víctima de la violencia, la mujer también enfrenta problemas y obstáculos al momento de acceder a la justicia. El esquema de impunidad sistemática en las actuaciones y en el procesamiento judicial, la desconfianza en las instancias judiciales y la sensación de indefensión frente a la administración de justicia, muestran la carencia de una visión y de una política integral institucionalizada para investigar, sancionar y reparar actos de violencia contra las mujeres. Existen problemas estructurales que afectan los procesamiento de los casos, como la ausencia de instancias de administración de justicia en zonas rurales, pobres y marginadas, la falta de abogados de oficio para las víctimas de violencia que no cuentan con recursos económicos, y de unidades especiales de fiscales y de policía con los conocimientos técnicos especiales requeridos para investigar denuncias por violencia, entre otros.

Por todo esto, es imperante la instalación de una mesa de discusión interinstitucional y multidisciplinaria acerca de las dificultades que tienen las mujeres panameñas para acceder a la justicia, de forma tal que ayude al diseño de una política estatal integral, respaldada con recursos públicos suficientes, para garantizar que las mujeres víctimas de cualquier modo de violencia accedan adecuadamente al sistema judicial y que los actos de violencia se prevengan, investiguen, sancionen y reparen efectivamente.

1.5 POBREZA, ECONOMÍA Y POLÍTICA SOCIAL

En la periferia de la capital viven en zonas suburbanas más de 300.000 habitantes en cinturones de pobreza, incubada en la marginalidad, al perjuicio de la actividad criminal, multiplicándola y perpetuándola. Es necesaria una política social mediante la cual el estado atienda integralmente las necesidades básicas de los ciudadanos, víctimas del abandono gubernamental. Es una utopía el pensar que los problemas delictivos se solucionarán mediante el aumento de las penas, el nombramiento de más jueces, el fortalecimiento de los cuerpos policiales o la apertura de fiscalías especializadas en pandillas.

Panamá cuenta en la actualidad con una economía estable y goza de mucha riqueza, lo que se observa fácilmente cuando se visita la capital. No obstante, esa riqueza tiene costos sociales, como que la canasta básica se haya triplicado, que el costo de vida para los panameños se haya duplicado y que los servicios básicos hayan tenido un alza nunca antes registrada. El costo del transporte se multiplicó también, al ingresar una nueva línea de buses comprados por el gobierno para supuestamente mejorar la calidad de vida de los usuarios. Actualmente, los pasajeros tienen que tomar taxis piratas, porque los buses no son eficientes ni ofrecen un buen servicio. Como si fuera poco, el presidente Martinelli advirtió que de continuar esta situación se buscará otra empresa operadora, lo que fue severamente cuestionado, ya que a los operadores actuales se les han otorgado subsidios por cientos de millones de dólares de los impuestos del pueblo panameño.

El gobierno está construyendo entonces el metro para mejorar también la calidad de vida de los ciudadanos, que tendrán la oportunidad, según la Secretaría del Metro, de llegar a sus hogares en veinte minutos, disminuyendo así el tiempo calculado que un individuo dura dentro del bus, de dos a tres horas diarias aproximadamente. La población no sabe todavía cuánto costará el pasaje, pero no parece haber duda que tendrá un precio superior al que se paga hoy, otro golpe al bolsillo de los panameños. En cuanto al asun-

to de la seguridad, las instituciones encargadas deberán prepararse para cuando se inaugure el metro, por cuanto la experiencia en otros países muestra que el funcionamiento de estos sistemas de transporte masivo trae consigo el aumento en los hechos delictivos.

Durante la presidencia de Ricardo Martinelli se han desarrollado programas sociales comunitarios que buscan resolver algunos problemas muy puntuales, programas como la reforma del barrio de Curundú; la entrega de cien balboas a ancianos sin jubilación a partir de los setenta años de edad; la beca universal, encaminada a disminuir los altos índices de deserción escolar que en los últimos años han alcanzado cantidades significativas; y la entrega de computadores personales a los estudiantes de las escuelas públicas del país para disminuir la brecha tecnológica. Lo que no se puede predecir es hasta cuándo estará en capacidad el gobierno de sostener estos y otros subsidios que están por aprobarse, como el programa Ángel Guardián, destinado a los familiares que cuidan de las personas discapacitadas del país sin posibilidad de ingresos.

1.6 SEGURIDAD EN LAS FRONTERAS

Cuando un país es amenazado y se atenta contra el orden público, sin poner en peligro la nación, el estado está obligado a utilizar los medios previstos en la Constitución, en particular su fuerza pública, para restaurar el orden alterado. Panamá es quizás uno de los casos más notables en los que la geografía ha tenido un marcado impacto en la construcción y en la búsqueda de la seguridad, tanto territorial como de los individuos. La posición del país como conexión entre dos océanos y su capacidad de servir de puente entre el norte y el sur de América, lo convierten en lugar estratégico en caso de conflictos o amenazas latentes. A lo largo de su historia, Panamá ha sido objeto de amenazas y ataques por parte de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y del crimen organizado, que han atentado contra la seguridad nacional del país.

Por ello, el Servicio Nacional de Fronteras se creó como la principal entidad de la Fuerza Pública dirigida a garantizar la seguridad del territorio panameño y su población, dentro de la jurisdicción soberana, con apego al orden constitucional y legal establecido.

De acuerdo con el ministro de Seguridad Pública, José Raúl Mulino, hasta 2009 el frente 57 de las Farc ocupaba 26% del territorio del Darién panameño. Según el titular, actualmente el territorio nacional se encuentra resguardado y en el territorio panameño no hay presencia de grupos de irregulares colombianos.

Desde ese año en adelante no ha habido enfrentamientos importantes, aunque se han encontrado minas antipersonales en la selva, algunas de las cuales cobraron la pérdida de los miembros inferiores de dos policías fronterizos.

Como parte de la política de coordinación y fortalecimiento de las políticas fronterizas, el gobierno panameño mantiene relaciones muy estrechas con el colombiano, dirigidas a cumplir y reforzar las estrategias de ambos países. Para ello han desarrollado una serie de trabajos conjuntos, para llevar a cabo operaciones bilaterales dentro del territorio panameño, dirigidas a disminuir la incursión del crimen organizado y de la guerrilla de las Farc (frente 57) a territorio panameño.

Por otra parte, en la frontera entre Costa Rica y Panamá existen más de trescientos sesenta y cinco puntos ciegos, en donde no hay presencia policial, por donde se transportan drogas y armas. Se han duplicado a su vez los esfuerzos para contrarrestar el paso hacia los otros países de Centroamérica de autos hurtados o robados. El reforzamiento policial en la frontera ha ocasionado inconformidad en Costa Rica, habiéndose realizado dos grandes paros por parte de los camioneros de ese país. Las autoridades investigativas buscan controlar el paso de cientos de kilos de cocaína dirigidos hacia Centroamérica en camiones de carga. Según estadísticas del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales, en cuatro años se han decomisado 203,9 toneladas de droga.

1.7 SEGURIDAD Y NARCOTRÁFICO

Como centro bancario internacional con una economía pujante, Panamá ha tenido que regular las operaciones bancarias para prevenir la infiltración de fondos provenientes del narcotráfico en la economía nacional. A pesar de los esfuerzos, es casi imposible evitar que dinero proveniente del narcotráfico entre al centro bancario panameño. Pese a las normativas legales existentes, el país sigue siendo considerado un paraíso fiscal, tal como lo sostiene el último informe del Departamento de Estado de Estados Unidos, de 2012.

El país cuenta además con un Centro Multinacional Antidrogas (CMA), que funciona bajo control civil pero con fuerte componente militar. Allí se institucionaliza una fuerza antidrogas con el apoyo de la aduana, guardacostas y funcionarios antidrogas de Estados Unidos. Este es un centro de capacitación operacional y técnica para militares de otras naciones en la lucha contra el narcotráfico. De acuerdo con Herasto Reyes en su escrito “De paraíso de lavado, a sede del Centro Multilateral Antidroga”, Panamá sigue siendo un paraíso para el lavado de dólares que se originan en el narcotráfico. El autor explica lo fácil que es establecer empresas y construir infraestructura. Así entonces mientras el gobierno panameño atendía las solicitudes de Estados Unidos que buscaban fortalecer su seguridad luego del ataque a las Torres Gemelas, la seguridad interna estaba en crisis. Los altos registros de delitos relacionados con las pandillas fueron creciendo rápidamente y una ola de violencia urbana azotaba la capital.

En cuanto al asunto migratorio y aduanero, ambos están sobre el escritorio y los dos representan un elemento importante para la seguridad interna del país. Por asesoramiento de Estados Unidos, el gobierno nacional ha propuesto fusionar ambas instituciones, un proyecto que aún no se concreta, a pesar de que el presidente Martinelli aseguró que a finales de 2012 estaría listo. Según el mandatario, se busca formar una entidad técnica, alejada de la política partidista, con el fin de ponerles barreras o controles más

exigentes al narcotráfico, al tráfico ilegal de personas y a los movimientos de dinero ilícito. Esta propuesta recibió numerosas críticas de parte de oponentes y adversarios políticos, quienes decían que era producto de las exigencias del gobierno de Estados Unidos, cosa que el mandatario negó rotundamente, señalando que se trataba de una decisión autónoma. Paradójicamente, el Servicio de Inmigración y Aduanas de Estados Unidos, bajo la protección del Departamento de Seguridad Nacional, se comprometió a asesorar al gobierno panameño durante este cambio. El asunto es uno de los pendientes por resolver en la agenda del gobierno, habiéndose adelantado eso sí conversaciones con funcionarios de la Secretaría de Seguridad y del Servicio de Inmigración y Aduanas de Estados Unidos.

2. POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA

El *Fundamento de la política panameña de seguridad* es un documento en el que se desarrolla el concepto de seguridad integral, desde su carácter multidimensional, democrático y multilateral. Su objetivo primordial es garantizar el control y la autoridad plenos del canal de Panamá, fortalecer la soberanía e integrarse en pleno derecho a la comunidad de naciones, y adherir a los esfuerzos compartidos para el logro de la paz, la seguridad internacional y la lucha contra el crimen organizado transnacional, garantizando la compatibilidad, la consistencia y la coherencia de la política exterior y de la seguridad integral.

El nuevo milenio impone el reto de la responsabilidad de inserción en el nuevo ordenamiento económico mundial, cuyo fin es garantizar la seguridad de la región frente al peligro inminente. Es así que en 2000 se adoptó el documento *Fundamento de la política panameña de seguridad*, que presenta los principios básicos que contienen los conceptos de amenazas externas o internas, presentes o potenciales. El documento fue elaborado con la finalidad de darle un fundamento distinto al clásico balance de poder y a las medidas de apoyo y protección de las grandes

potencias militares, mediante un carácter cooperativo de seguridad.

Las amenazas externas afectan la seguridad nacional directa o indirectamente, lo que en ocasiones obliga a recurrir a los instrumentos propios de la guerra para defender el territorio amenazado. En el caso panameño, el diferenciar el papel de la seguridad interna del de la externa, indistintamente de que sea uno solo el organismo nacional, permite reforzar la substracción de todos los asuntos internos del ámbito interpretativo de las obligaciones y derechos contenidos en convenios y tratados. Antes de 1989 esa distinción era imposible, dado que las fuerzas militares concebían la seguridad como una sola.

Una preocupación de los panameños es que el canal se vea afectado por una amenaza que de materializarse se constituiría en unos de los principales peligros que enfrentaría la seguridad nacional, dado que es una de las fuentes económicas más importantes del país, cuya responsabilidad se extiende al ámbito internacional. Previendo que el país es sumamente vulnerable a las amenazas, durante el gobierno de la presidenta Mireya Moscoso surgió la necesidad de establecer una red de acuerdos internacionales que permitiera estructurar un sistema cooperativo de seguridad nacional, basado en acuerdos bilaterales múltiples, orientados a garantizar un tránsito seguro, eficiente, neutral, indiscriminado, expedito e ininterrumpido por el canal de Panamá, con una Fuerza Pública entrenada y capaz de operar por sí sola, y en operaciones conjuntas, destinadas a neutralizar amenazas contra el mismo.

El 16 de julio de 2013 la historia de la seguridad del canal registró un hecho sin precedentes: la fiscalía de drogas fue alertada del paso de un cargamento de sustancias ilícitas que transitaba por aguas panameñas. Mediante un operativo que contó con la participación del Ministerio de Seguridad se capturó, cerca de la entrada atlántica del canal de Panamá, la embarcación *Chonn Chon Gang*, proveniente de Cuba y con destino a Pyongyang, Corea del Norte. Al inspeccionarlo las autoridades encontraron 10.000 toneladas de

azúcar cruda y, debajo de ellas, cuantioso material bélico, siendo retenidos entonces el barco y sus tripulantes. El gobierno panameño procedió a informar a la Organización de las Naciones Unidas, que se hizo presente veintiocho días después del hallazgo. Los siete investigadores expertos confirmaron la existencia de armamento de guerra no declarado. Según el primer informe del Comité de Sanciones de las Naciones Unidas, el armamento cubano “viola sin lugar a dudas” las medidas punitivas impuestas al régimen norcoreano.

La captura de esta embarcación constituye un problema internacional que involucra a Estados Unidos, que dio una alerta en la que hablaba de la existencia de drogas en la embarcación; a Panamá, como ejecutor de la operación de detención e inspección; y a Cuba, como dueño de las 240 toneladas de equipo bélico. La posición del gobierno del presidente Martinelli frente a este hallazgo es que Panamá es un país de paz y no de guerra, que acata las disposiciones de las Naciones Unidas.

Actualmente, el estado panameño no tiene conflictos con los países vecinos. Desde 1990 no cuenta con Fuerzas Armadas ni tiene la intención de crearlas. Por consiguiente, para cumplir con las tareas propias de la seguridad nacional el Ministerio de Seguridad empezó un proceso de fortalecimiento de la fuerza pública, con el fin de establecer una estructura de mando y control estratégico nacional con capacidad de respuesta rápida en caso de una emergencia nacional. El plan de modernización ha tenido un costo para las arcas del estado nunca antes registrado: de 2010 a 2012 las asignaciones presupuestarias del sector crecieron 5,8%, al pasar de US\$520'400.000 a US\$550'600.000, para ascender a US\$637'300.000 en 2013. Se compraron radares, helicópteros y embarcaciones a un costo de US\$250'000.000. Algunas de estas compras generaron escándalos con ribetes internacionales, dado que se atribuye esta transacción a supuestos negociados entre empresas italianas y el gobierno panameño. Hasta el mo-

mento no se sabe de acusaciones por parte de la justicia italiana.

La política exterior y la interior deben adelantarse mancomunadamente, tal como se dijo al principio, por lo que todos los instrumentos y recursos diplomáticos a su disposición deben ser consistentes con las exigencias de la seguridad nacional y sus objetivos, principios básicos y paradigmas estratégicos, así como con la prevención de las amenazas, la reducción de los factores de riesgo y la promoción de un ambiente internacional de cooperación y seguridad. Todo esto tiene un costo económico que debe garantizar el estado, para cumplir efectivamente con las obligaciones y funciones de la seguridad nacional. De allí se desprende la necesidad de que todo plan estratégico y de defensa nacional se fundamente sobre una base sólida, de acuerdo con una normativa coordinada y consultada, que evite los sobrecostos de ejecución y funcionamiento.

Los países centroamericanos son débiles frente a las imposiciones de Estados Unidos, que traza la línea a seguir mediante la creación de planes para la región que se deben cumplir. Por recomendaciones de este país, en 1999 se creó la Comisión binacional fronteriza Panamá-Colombia, como parte de la participación de Panamá en el plan Colombia, que buscaba terminar con el conflicto armado y el cultivo y tráfico de drogas en ese país, mediante una estrategia antinarcóticos con el apoyo principal del Departamento de Defensa de Estados Unidos. Se consideró entonces un plan bilateral de seguridad fronteriza, en el que el gobierno estadounidense tuvo un papel fundamental.

Producto de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, las políticas de seguridad de los países latinoamericanos se redefinieron hacia la cooperación en defensa, debiendo adaptarse a nuevas disposiciones que se contraponían a tendencias integracionistas, lo que dificultó la coordinación en el contexto de la seguridad nacional.

Las relaciones entre Panamá y Colombia en seguridad han vivido algunas tensiones, como la originada por el rechazo que hiciera el gobierno panameño a la solicitud formulada por el de Colombia en 2007 para la construcción de la carretera Panamericana por el Darién, o por la posición política panameña de darle solo asistencia humanitaria a las personas que huyeran hacia Panamá por la guerra interna en Colombia, y no la condición de refugiados solicitada por el gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010). El cambio de gobierno en Colombia en agosto de 2010 favoreció las relaciones y ayudó a hacer claridad en algunos asuntos relacionados con la seguridad en la frontera. El gobierno de Panamá mantiene firme su negativa con respecto a la apertura de la carretera por la frontera con el Darién, y sus decisiones han sido consideradas acertadas por el pueblo panameño. Hubo no obstante una decisión política que no fue del agrado de la justicia colombiana y que fue muy discutida por diversos sectores de la sociedad panameña, el asilo político que le diera el gobierno de Ricardo Martinelli a la ex directora del DAS (Departamento Administrativo de Seguridad), María del Pilar Hurtado, acusada de haber interceptado ilegalmente teléfonos de magistrados, políticos opositores y periodistas durante el gobierno del presidente Uribe.

En cuanto a la frontera con Costa Rica, el ministro de seguridad de Panamá, José Raúl Mulino, en reuniones con la presidenta de Costa Rica Laura Chinchilla (2010-), acordaron en la mesa temática bilateral eliminar el pasaporte de los nacionales de ambos países, cambiándolo por una cédula especial que se otorgará mediante un plan de cedulación que solo funcionaría para las personas que habitan en la frontera, así como facilitar el paso a los comerciantes. Con este acuerdo se disminuirán los controles existentes, el paso será más expedito y menos burocrático, y, sobre todo, se facilitará mucho el intercambio comercial entre ambos países. Dentro de las acciones conjuntas acordadas también se encuentra el combate contra el crimen organizado y de delincuencia común, el intercambio de informa-

ción y la cooperación en materia de seguridad y defensa de ambas naciones.

3. SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La seguridad necesita de la participación de todos los miembros de la sociedad. Pensar que corresponde solo a los cuerpos policiales es una falacia, muy difundida en la sociedad panameña. El estado tiene la responsabilidad de permitir la participación de la ciudadanía en actividades de importancia, entre ellas la seguridad. En los últimos cinco años la seguridad del país se ha visto afectada por el crimen organizado y el problema de las pandillas. El gobierno, se dijo, ha tomado decisiones no consultadas, como la apertura migratoria llamada “crisol de razas”, cuya finalidad es legalizar la permanencia en el país de ciudadanos extranjeros. Esta decisión política trajo importantes consecuencias, como es el desarrollo indiscriminado del comercio informal, la sustitución de panameños por extranjeros o la apertura de innumerables negocios comerciales que aun cuando pueden tener efectos positivos sobre la economía del país afectan a algunos comerciantes locales. La problemática más importante de esta apertura migratoria ha sido su posible relación con la aparición y el aumento de nuevas modalidades delictivas.

Por otra parte, desde que los delitos empezaron a aumentar, en Panamá empezó a aumentar también la cantidad de agencias privadas de seguridad, que comenzaron a ofrecer servicios de custodia de bienes, hogares, comercios y aún de seguridad personal y escoltas. Actualmente se considera que en el país hay cerca de 16.000 guardias de seguridad privados armados, cantidad que supera al número de efectivos policiales. Estas agencias han venido a cumplir con las funciones policiales de brindar la seguridad y garantizar la vida y honra de los ciudadanos. Es decir, el estado delegó en empresas privadas de seguridad esta función suya, privatizándola, restringiendo entonces la prestación de este servi-

cio a quienes pueden pagar por él. Otra forma de seguridad privada es la custodia de empresas por parte policías en uniforme en horas de descanso; el servicio es pagado a la institución, con lo que se afecta también la disponibilidad de seguridad para los ciudadanos, con el agravante del bajo nivel de alerta del policía por la sobrecarga de trabajo. Todo esto demuestra la debilidad del estado para cumplir con sus funciones y pone en duda la buena administración de lo público.

Por otro lado, la descentralización de los servicios de Policía nacional hacia los municipios no se adelanta. Solo el municipio de Panamá dispone de un cuerpo de policía municipal debidamente organizado con estructura de mando y operaciones, pero cuya jurisdicción se restringe al cuidado de bienes del municipio, al apoyo de labores sociales y a la custodia de autoridades. Con el apoyo de organismos internacionales se han tratado de desarrollar programas de prevención y participación de los ciudadanos en la gestión de seguridad lo más cerca de sus hogares. Para ello, en seis de los municipios existe la figura de comité municipal de prevención de la violencia, en el que participan coordinadamente organismos del gobierno, la sociedad civil y el sector privado en el ámbito del municipio. Sin embargo, existen grandes dificultades a la hora de estructurar programas en los escenarios de la menor división política (corregimientos), debido a que las juntas comunales no tienen poder de convocatoria ciudadana para tratar los diversos problemas.

4. POSICIÓN GEOPOLÍTICA

EN LA SEGURIDAD REGIONAL

El Tratado marco de seguridad democrática de Centroamérica, de diciembre de 1995, y la Declaración de seguridad hemisférica de la OEA, de octubre de 2003, dan inicio a la apertura de la problemática económica y social y a cambios en cuanto a las fuentes de amenazas en la región. La pobreza empieza a ser identificada como asunto de atención prioritaria, haciéndole competen-

cia a la seguridad. Mientras que Estados Unidos concentra su agenda en la guerra contra el terrorismo islámico, los países latinoamericanos enfrentan una nueva amenaza, el crimen organizado. La iniciativa Mérida es entonces otro de los paquetes de ayuda por parte del gobierno estadounidense en la lucha contra el nuevo enemigo, el terrorismo, extendiendo así un problema que no le es propio de la región. Mientras eso ocurría, Centroamérica enfrentaba el grave problema del crimen organizado, el principal enemigo que deben confrontar los países actualmente.

Combatir al crimen organizado representa una alta inversión económica. En Panamá ha tenido un costo altísimo, ya que solo en los últimos cuatro años se han invertido en seguridad US\$2.196'.400.000 millones. Al reforzar Estados Unidos su seguridad, creó una gran muralla, desplazando el problema del narcotráfico, con repercusiones catastróficas en los países centroamericanos. La sobreproducción indujo al crimen organizado a buscar nuevas rutas de tránsito, no solo para Europa y África, sino también hacia la creación de mercados internos, lo que llenó a los países de cocaína y llevó a las naciones de la región a incorporarse a los corredores del tráfico de drogas. Centroamérica se convirtió así en el corredor entre Colombia y México, apareciendo nuevos grupos criminales en la región. En Panamá el problema se extendió hacia todas las provincias, generando violencia y asesinatos en lugares que antes eran tranquilos.

La inseguridad en la región ha llevado a cientos de miles de personas a emigrar hacia otros países. La ola de violencia que vive Venezuela, aunada a sus problemas políticos, ha llevado a venezolanos de todas las clases sociales a radicarse en Panamá, situación que se extiende a países como Colombia, El Salvador y Nicaragua. Se calcula que en Panamá viven cerca de medio millón de colombianos y otro millón de personas de otras nacionalidades. Los países más pequeños están desbordados en materia de seguridad ante las nuevas amenazas. Se encuentran doblegados, cediendo el control del poder, debido a la falta de capacidad de los estados y sus instituciones para

enfrentar eficazmente los desafíos de otros actores con gran poder, como el crimen organizado.

5. PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO INMEDIATO

En cuanto a la política internacional, el gobierno de Colombia, uno de los dos países vecinos y generador de problemas de seguridad en la zona fronteriza, está negociando en La Habana, Cuba, un acuerdo de paz con la guerrilla de las Farc, cuyo resultado será de importancia para Panamá. La guerrilla busca negociar la participación política de sus miembros desmovilizados.

Panamá es considerado actualmente uno de los países más prósperos de la región, con el PIB más alto de Centroamérica. Su sólida economía, con un crecimiento de 6,8%, ha sido reconocida por los organismos internacionales, crecimiento debido a la ampliación del canal, a la construcción de la primera línea de metro en Centroamérica y a la llegada masiva de inversionistas colombianos, venezolanos y chinos. Basada sobre todo en los servicios, su economía depende en gran medida del canal y de los sectores financieros, naviero y de la zona de libre de comercio, todos los cuales requerirán de credibilidad internacional y un buen sistema educativo para crecer en los próximos años. Se han invertido miles de millones de dólares en infraestructura y el presupuesto del estado se ha aumentado hasta llegar a US\$17.000'000.000. A futuro se ve que el costo de mantener todo lo actuado en seguridad es insostenible. Nos encontramos próximos a una jornada electoral en mayo de 2014, por lo que la situación está muy tensa y los debates políticos han subido de tono. La economía por el momento se encuentra estable, pero el éxito o el fracaso de una nación dependen de las decisiones políticas sobre sus recursos económicos.

Las perspectivas de seguridad dependerán de la solidez y sostenibilidad presupuestal y, sobre todo, de la voluntad política que lo respalde. Otra opción es incrementar la inversión en prevención, ya que actualmente buena parte de los recursos se gastan en represión, mediante la

compra de armas, equipo rodante y aéreo, embarcaciones, y en el sistema carcelario, sin atender la base del problema, la pobreza.

Aun cuando los gobiernos de turno han tomado numerosas medidas para contrarrestar la ola de violencia y criminalidad en el país, con aciertos y desaciertos, mientras no exista una política criminal elaborada y consultada con todos los sectores de la sociedad será difícil disminuir los índices de criminalidad, dado que así no es posible sostener en el tiempo la tranquilidad que exigen los ciudadanos. Sin una verdadera política integral de prevención se seguirán desarrollando nuevos planes y estrategias, y mientras esto ocurre los hechos delictivos continuarán afectando a la sociedad panameña.

BIBLIOGRAFÍA

- Alianza Ciudadana pro Justicia. Plan de seguridad ciudadana Panamá.
- Bauman, Z. 2007. *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*. Paidós. Barcelona.
- Beck, U. 2008. *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Paidós. Barcelona.
- Borja, J. 2003. *La ciudad conquistada*. Alianza. Madrid.
- Constitución política de la República de Panamá. 2004. *Gaceta Oficial* 25176.
- Cuaderno de gestión*. 2003. J. M. Pascual Esteve, X. Godas (coords.). "El buen gobierno 2.0.". 14.
- Curbet, J. (coord.). 2010. "La ciudad del miedo". *Cuaderno Central de Barcelona Metrópolis*. 77.
- Curbet, J. 2009. *El rey desnudo. La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. Universitat Oberta de Catalunya.
- Decreto ley 6, del 18 de agosto de 2008, que reforma el decreto ley 2 de 8 de julio de 1999, Orgánico del Servicio de Protección Institucional. *Gaceta Oficial* 26107.
- Decreto ley 7, del 20 de agosto de 2008, que crea el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá. *Gaceta Oficial* 26109.
- Decreto ley 8, del 20 de agosto de 2008, que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá. *Gaceta Oficial* 26109.

- Executive Intelligence Review (EIR). *Informe especial. Quién pretende desestabilizar a Panamá y por qué. El asalto del proyecto Democracia a Panamá, 18 meses más tarde*. Washington. Noviembre 1986 a marzo de 1997.
- Federación Iberoamericana de Ombudsmen. "VIII Informe sobre derechos humanos. Seguridad ciudadana".
- Fundación Friedrich Ebert. 2010. "Políticas de seguridad en Panamá".
- Klisberger, Bernardo. 2008. "¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina?". *Nueva sociedad*. 215. www.nuso.org/upload/articulos/3518_1.pdf
- Lahosa, J. M., P. Molinas. *La seguretat, un compromís de la ciutat*. Aula Barcelona. Barcelona.
- Ley 15, del 14 de abril de 2010, que crea el Ministerio de Seguridad Pública. *Gaceta Oficial* 26511.
- Ley 18, del 3 de junio de 1997. Ley orgánica de la Policía Nacional. *Gaceta Oficial* 23302.
- Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputación de Barcelona. 1999. Barcelona.
- Martínez, José de Jesús. 1992. *La invasión de Panamá*. Causadías editores. Panamá.
- . 1987. *Mi General Torrijos*. Legado.
- Pascual Esteve, J. M. 2001. *De la planificación a la gestión estratégica*. Diputación de Barcelona. Barcelona.
- . 2000. *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputación de Barcelona y Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico. Barcelona.
- Pascual Esteve, J. M., Xavier Goldás i Peres. 2010. *La gobernanza democrática territorial*. Tirant lo Blanc. Valencia.
- Policía Nacional de Panamá. *Informe general administrativo, 1999-2004*.
- Portafilio.com. "Las dos caras de Panamá".
- Programa de seguridad integral pn l -1003.
- Siec. 2012. *Informe de criminalidad*.
- Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales. *Análisis socio-criminológico del delito en Panamá*. Panamá.
- Turner, Anayansi. 2009. "Delincuencia y seguridad ciudadana en Panamá". *Cuadernos Panameños de Criminología*. 8. Universidad de Panamá.
- Turner M., Jorge y Alexis Rodríguez M. 2000. "Panamá a la entrada del nuevo milenio", *Revista de la SEECI*. 6. Noviembre.

OTRAS PÁGINAS CONSULTADAS

<http://m.elespectador.com/noticias/wikileaks/articulo-272469-los-lios-de-panama-farc>

<http://noticias.terra.es/mundo/2009/0805/actualidad/coronel-retirado-dice-que-manuel-antonio-noriega-participo-en-el-complot-para-matar-atorrijos.aspx>

<http://www.laestrella.com.pa/online/impreso/2013/09/09/narcotrafico-un-tema-serio-en-la-politica-de-seguridad.asp>

http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/panama_fundamentos.pdf

http://www.ucm.es/info/seeci/numeros/numero_6/inicion6.html

PERÚ: UN GOBIERNO SIN RUMBOS FIJOS

EDUARDO TOCHE

INTRODUCCIÓN

Dos años de gobierno del presidente Ollanta Humala (2011-) permiten ratificar, sin lugar a dudas, que la Gran transformación, su plan inicial de gobierno, quedó atrás, lo mismo que la Hoja de ruta, que reemplazó al primero cuando tuvo la necesidad de correrse hacia el centro del espectro político como condición para ganar las elecciones de 2011. De esta manera, lo que alguna vez fuera prometido con énfasis ha sido reemplazado ahora por actitudes dubitativas y demostraciones fidedignas de no tener objetivos claros ni un campo de aliados con quienes gobernar.

En esa línea, es esencial entender que lo que viene sucediendo con el gobierno del presidente Humala está enmarcado en los indicios de una crisis que parece haber arribado a las costas latinoamericanas con mucha fuerza. De acuerdo con Enrique Iglesias, aun cuando América Latina capeó de buena forma la crisis económica de 2008 y 2009, la coyuntura cambió: “El viento a favor se terminó y ahora hay que navegar con motor propio y, a veces, con vientos en contra”¹.

En medio de esta situación, y a pesar de que se esperaban líneas directrices firmes, el discurso del presidente Humala ante el Congreso de la República del 28 de julio de 2013 no trajo mayores sorpresas. Mostró una vez más su resistencia a la autocrítica y su dificultad para atender adecuadamente el malestar que se expresa en las manifestaciones callejeras y las encuestas. Reiteró su decisión de facilitar y crear mayores y mejores condiciones para la inversión privada, la aceleración de la inversión pública y el compromiso implícito con las industrias extractivas, sin plantear nada sustancial sobre la urgente reforma del estado, el principal problema del país para enfrentar la crisis internacional y acelerar la inversión pública. Tampoco se refirió a la peligrosa erosión del sistema político y al evidente quiebre en sus mecanismos de representación, a la revisión del proceso de descentralización ni a la consulta previa a los pueblos indígenas.

En esa línea, no debe sorprender que tampoco mencionara el proceso seguido por el Perú en la Corte Internacional de Justicia de La Haya respecto al diferendo marítimo con Chile. Otro

tanto puede decirse de la inseguridad ciudadana, uno de los puntos críticos de la agenda nacional, sobre la cual se limitó a enunciar los ejes de la política complementados con nuevas adquisiciones. Quienes esperaban algún indicio sobre la reforma policial o sobre el papel del poder judicial en esta materia se quedaron frustrados, lo mismo que quienes confiaban encontrar algún indicio claro sobre la política agraria de su gobierno.

Así las cosas, cabe preguntarse para quién habló el presidente en un discurso caracterizado por una retórica plana de la que desaparecieron, a diferencia de sus presentaciones anteriores, las menciones a la gran transformación, la hoja de ruta, el nacionalismo y los derechos, mientras se multiplicó la mención a los miles y millones de soles supuestamente invertidos. Difícil imaginar-se algún grupo o sector satisfecho con una intervención que parecía apenas el cumplimiento de un rito, sin ejes claros ni voluntad de liderazgo.

1. LAS RELACIONES EXTERIORES

Pese a estos clamorosos vacíos del discurso presidencial, durante el segundo año de su gestión hubo numerosas novedades, muy significativas algunas, entre ellas las ocurridas en el sector de relaciones exteriores, en el que lo más importante fue la renuncia de Rafael Roncagliolo a la conducción de la Cancillería.

Un análisis en perspectiva permite ver que Roncagliolo siempre fue uno de los objetivos más codiciados por los sectores políticos conservadores, aun cuando el presidente Humala ya hubiera dejado atrás cualquier indicio de alineamiento con las fuerzas progresistas del continente. En lugar de percibirlo como un canciller que quiso apostar por los procesos de integración regional y darle un mayor contenido político a unas relaciones exteriores en las que habían estado primando objetivos comerciales y el negocio, paradójicamente la derecha lo vio como una especie de quinta columna de un supuesto izquierdismo que debía extraerse del ejecutivo a como diera lugar.

El balance de su gestión, con beneficio de inventario, arroja un escenario más o menos parecido al de años atrás, balance que no se explica por los objetivos que se planteara Roncagliolo sino por la enorme resistencia a los mismos que tuvo el mismo gobierno al que perteneció, que se olvidó rápidamente de la propuesta de fortalecer la Comunidad Andina (CAN) así como ser protagonista en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), aprovechando además que Perú debía ejercer su presidencia *pro tempore*, para, de otro lado, seguir insistiendo en que el eje de las relaciones exteriores está en los tratados comerciales y en que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo es el encargado de ejercer la rectoría *de facto* de las relaciones exteriores.

Aunque suene irónico, lo descrito sería la evaluación positiva. También es posible decir que dejamos de tener una política exterior, aunque fuera débil, y cada sector estatal viene desenvolviéndose en estos ámbitos según sus pareceres y necesidades, regido solo por la idea de evitar cualquier acto que pueda ser interpretado como cercanía hacia los gobiernos venezolano, ecuatoriano, cubano o boliviano.

Es muy evidente entonces que la política exterior peruana presenta una serie de desacuerdos y desencuentros entre los distintos actores, sectores y entidades que se encargan de su conducción y ejecución. Esta, por tanto, es también un terreno de disputa como lo son otras áreas del estado, muchas de las cuales ya han pasado a estar controladas por sectores conservadores. Unas, desde el inicio del gobierno (Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central de Reserva, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo), otras, luego de la renuncia de Salomón Lerner a la presidencia del Consejo de Ministros, en diciembre de 2011, a seis meses de posesionado el presidente Humala. Ejemplo de estos avances fueron la entrega de las agregadurías comerciales al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida) a una persona cuya trayectoria previa está vinculada exclusivamente a la erradicación del consumo de estupefacientes

sin haber sido notable en propuestas de políticas antinarcóticos.

En ese sentido, durante el año analizado siguieron presentándose indicios cada vez más fuertes de este cruce contradictorio de políticas referentes a las relaciones exteriores. Un ejemplo de ello es el poco interés del Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central de Reserva respecto al Banco del Sur y a la necesidad de levantar una nueva arquitectura financiera para el desarrollo de la región.

El ministro de Economía, Luis Miguel Castilla, decidió que el Perú no lideraría el Grupo de Integración Financiera de Unasur (GTIF) reunido en Buenos Aires en septiembre de 2012, por encima incluso de la decisión declarada entonces por el presidente Humala respecto a que Perú estaba interesado en la Unasur, la discusión sobre integración financiera y la creación del Banco del Sur. A despecho de estas posiciones declarativas del presidente, la representación peruana fue muy obvia en manifestar su desinterés en dicho ente comunitario: en lugar de asumir el cargo, el representante del Ministerio de Economía y Finanzas propuso que Argentina continuara en la conducción del GTIF².

Al lado de este debilitamiento hasta la casi extinción de cualquier sentido integracionista en la política exterior peruana, adquirió mayor nitidez el bilateralismo que, a la sazón, ha sido la tendencia histórica de las relaciones exteriores durante las últimas décadas.

En esa línea, un primer hecho importante fue la visita del ex presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010), en el marco de las celebraciones de los diez años de la Alianza Estratégica entre Perú y Brasil, iniciada en agosto de 2003, con una agenda bilateral de veinticuatro puntos entre los que destacan la integración física y económica mediante un grupo importante de proyectos en infraestructura vial, energética y portuaria.

Francisco Durand, experto en políticas públicas y grupos económicos, afirma:

Esta alianza es un caso fascinante para analizar las nuevas condiciones de competencia, así como la convergencia entre intereses económicos y geopolíticos de los gobiernos y el sector privado. Los grupos económicos brasileños, fortalecidos como agentes económicos, impulsan esta unión, que a su vez abre oportunidades para los grupos peruanos. Esto le ha convenido al estado, porque el Perú por fin ha definido una ruta para asegurar su crecimiento económico en el largo plazo³.

De esta manera, muchos analistas peruanos consideran que la alianza estratégica entre Brasil y Perú tiene gran alcance geopolítico, porque ambos países, además de conectar el este con el oeste del subcontinente, multiplicando la inversión y el comercio, poseen en conjunto la mayor parte del territorio amazónico. Además, afirman que el Perú representa un conjunto de ventajas a la estrategia de largo plazo del Brasil, que busca aumentar su inversión, comercio e infraestructura en la cuenca del Pacífico. Sostienen también que un aspecto clave para sostener las tasas de crecimiento económico de la región será la disponibilidad de energía, pensable solo con grandes proyectos hidroenergéticos como los que se han previsto en la frontera de ambos países.

Otro hito en las relaciones bilaterales, que contradujo muchas proyecciones, fue el encuentro en Washington del presidente Humala con su par estadounidense, Barack Obama (2009-2013; 2013-), en junio de 2013, en el que trataron aspectos como la cooperación económica, la seguridad, la lucha contra las drogas y la educación. Lo sorprendente del caso no fue que se fortaleciera aún más una relación bilateral que dio muestras de fortaleza a lo largo de la última década, especialmente luego de la suscripción del tratado de libre comercio, que duplicó el monto global del intercambio entre ambos países luego de cuatro años de vigencia, y el alineamiento irrestricto del Perú con los compromisos en materia de lucha contra el narcotráfico, sino que el mejor momento de esta se dé durante un gobierno como el del presidente Humala, del que se esperó en principio una política exterior totalmente distinta a la que viene adelantando.

Un tercer ámbito de interés bilateral fueron, obviamente, las relaciones con Chile. Lo importante al respecto no es la densidad de la agenda entre ambos países limítrofes, sino el nuevo factor presente desde hace unos años, a raíz de la demanda interpuesta por el Perú en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, por el diferendo marítimo entre los dos países.

Como se sabe, el problema de la delimitación marítima entre Chile y Perú tiene su origen en la ausencia de un tratado específico sobre la materia, y ambos países esperan la resolución de dicho colegiado. Mientras tanto, empezó a plantearse la necesidad de contar con una agenda que fuese perfilando el escenario que surgirá una vez que el tribunal de La Haya emita su veredicto y que, a todas luces, deberá contemplar un sentido integracionista en las dimensiones política, comercial, social y económica entre ambos países.

Desde la perspectiva peruana existe un conjunto numeroso de asuntos comunes, entre los que se destaca la gestión y preservación de recursos naturales, pues el área marítima materia del diferendo es sumamente rica en recursos ictiológicos; asimismo, el territorio continental fronterizo ha devenido en sumamente interesante en tanto el potencial minero existente. De igual forma, deben articularse agendas referentes a la energía y transmisión eléctrica así como la cooperación agrícola.

Entre los asuntos aun controversiales existentes entre ambos países destaca la transparencia en los gastos de defensa, en tanto la óptica peruana considera que es muy difícil desarrollar confianza en medio de las crecientes y desestabilizantes compras de armamento realizadas por Chile. Son también numerosos los aspectos pendientes sobre la población migrante existente en ambos países, asunto en el que, sin duda, se destaca la asimetría existente, “ya que los procesos migratorios de ciudadanos peruanos hacia Chile han tomado un ritmo significativamente mayor durante los últimos años”⁴.

Un aspecto crucial del proceso es la conformación del cuadro de actores directos en el mis-

mo, así como el peso específico que han venido adquiriendo. Decíamos líneas arriba que una de las cuestiones fundamentales que regirá el momento pos La Haya en las relaciones entre Chile y Perú será el ordenamiento territorial que regirá en los espacios fronterizos, para garantizar la explotación de los recursos allí existentes bajo mínimos estándares ambientales y sin violar los derechos de las poblaciones asentadas en esos ámbitos, especialmente los campesinos indígenas que pueblan la triple frontera entre Bolivia, Chile y Perú.

Así, todo parece indicar que la principal preocupación no es la sentencia de los jueces en La Haya. En cualquiera de sus versiones, es dable pensar que las tensiones aumentarán. El asunto es qué hacer para que las facciones guerrilleras chilenas o peruanas no terminen apropiándose de la agenda.

De esta manera, el principal contrapeso son los grupos de poder de ambos países. Las pérdidas de los grupos chilenos en el Perú y la de sus socios peruanos, el grupo Romero, principalmente, y las pérdidas de los grupos peruanos en Chile, el grupo Brescia, principalmente, podrían ser cuantiosas⁵. Son entonces las familias más ricas de ambos lados las que pueden hacer prevalecer una posible continuidad de buenas relaciones económicas, lo que implica que, del lado de Chile, y a diferencia de lo ocurrido en 1879, esta vez tendría mucho que perder⁶.

Además del fortalecimiento del bilateralismo es necesario mencionar también el interés continuo y creciente del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo por los tratados de libre comercio, los esfuerzos realizados para incorporarse al Acuerdo de Asociación Transpacífico (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership o Trans-Pacific Partnership, TPP) y la poca importancia dada a la integración andina. El TPP es, sin duda, el proceso reciente más importante. Esta es una iniciativa desarrollada por once economías insertas en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation: Apec): Australia, Brunei Darussalam,

Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, Singapur y Vietnam.

Su objetivo es:

construir un acuerdo (*sic*) inclusivo y de alta calidad que sea soporte para el crecimiento económico, el desarrollo y la generación de empleo de los países miembros, el cual a su vez se convierta en la base y el medio para una futura Área de libre comercio del Asia Pacífico (FTAAP), por lo cual estará abierto al ingreso de otras economías de Apec y al desarrollo de mecanismos que permitan su flexibilidad y carácter evolutivo.

En ese sentido, en la actualidad el TPP es considerado como el proceso de negociación plurilateral más ambicioso y amplio entre países de tres continentes (América, Asia y Oceanía). El 15 de mayo de 2013 se inició en Lima la ronda diecisiete del TPP, sin la presencia de la prensa o de entidades de la sociedad civil. Estas últimas han manifestado sus observaciones en lo que, en el papel, es un nuevo TLC, diciendo que no se oponen a que el Perú expanda sus fronteras comerciales ni a que se firmen nuevos tratados de libre comercio, pero dado que estos tratados no solo hablan de libre comercio, sino también de propiedad intelectual, medicamentos y derechos de autor, es necesario que las obligaciones que se asuman en estos capítulos respeten los derechos y las libertades fundamentales.

Entre las organizaciones de la sociedad civil más destacadas en la interpelación al TPP está el colectivo No Negociable, que en carta al presidente Humala incluye la exigencia de garantías de los derechos concernidos en los siguientes aspectos⁷:

No aceptar nuevas condiciones en el capítulo de propiedad intelectual que puedan dificultar o encarecer nuestro acceso a medicamentos y tratamientos médicos.

No aceptar condiciones en el capítulo de propiedad intelectual que pongan en riesgo la internet, nuestra libertad de expresión y

nuestra capacidad de investigar e innovar usando el arte y la tecnología.

En el capítulo de inversiones, excluir el mecanismo inversionista-estado, e incluir las salvaguardas necesarias para garantizar la capacidad del estado de hacer cumplir las leyes nacionales, especialmente en temas de salud pública y medio ambiente.

La carta incluye también la petición de que: “Estas negociaciones se realicen de manera transparente. Por ello solicitamos que el estado informe sobre este Tratado y garantice que su contenido no irá en contra de los intereses de los peruanos y las peruanas”.

En este contexto, el entonces canciller Roncagliolo no pudo resolver la fragmentación en el manejo de la política exterior ni frenar las presiones conservadoras dentro del gobierno mismo. Así, fue evidente que no tuvo una correlación de fuerzas favorable, tanto dentro como fuera del gobierno, para impulsar lo que él mismo señaló en uno de sus últimos discursos: la integración regional y el fortalecimiento de la Unasur. En suma, su salida se debió a cuatro hechos muy concretos: 1) la fragmentación de la política exterior; 2) las inconsecuencias de un presidente que, por mandato de la Constitución, es el encargado de dirigir y darle coherencia a la política exterior; 3) la ofensiva de un conservadurismo político que hacía mucho quería verlo lejos de Torre Tagle; y, 4) el silencio de los sectores progresistas que opinaban poco respecto al rumbo de la política exterior y al proceso de integración en la región⁸.

2. SEGURIDAD EXTERIOR

Como se vio, Roncagliolo se retiró de la Cancillería no por sus errores sino por presiones políticas acompañadas por la falta de voluntad y las dudas del presidente, que muy pronto abandonó lo que había planteado en el plan de gobierno que propuso durante la campaña electoral. Todo lo cual se reflejó también en el manejo de la política de defensa exterior.

Ejemplo de ello es el convenio de cooperación militar que el Perú firmó con los Estados Unidos en marzo de 2013, sin que hasta el momento se tenga certeza alguna respecto a los términos precisos de dicho compromiso. La construcción del escenario propicio para este nuevo capítulo de las relaciones entre Estados Unidos y Perú en los ámbitos de la defensa fue evidenciándose desde octubre de 2012, cuando arribó al país el secretario de Defensa estadounidense, León Panetta, en vísperas de celebrarse en Punta del Este (Uruguay) la décima Conferencia de ministros de Defensa.

Además de las consabidas declaraciones de los funcionarios de ambos países respecto a la “alianza estratégica” existente en torno a cuestiones como el narcotráfico y el terrorismo, Panetta dijo que con los peruanos se iba a actualizar el acuerdo de cooperación en materia de defensa suscrito en 1952. Así, todo parece indicar que la actualización a la que aludía Panetta era el desarrollo de marcos adecuados para la presencia de tropas de su país, bajo la cobertura de la asistencia humanitaria. Pero, sobre todo, garantizar el apoyo peruano al Tratado interamericano de asistencia recíproca (Tiar), pues esa décima Conferencia de ministros de Defensa iba a ser el espacio en el que días después debía ponerse en discusión la continuidad del sistema hemisférico de defensa conformado por la Junta Interamericana de Defensa, el Colegio Interamericano de Defensa y, en el vértice del mismo, el Tiar, considerado caduco por varios países del continente.

Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela llegaron a la conferencia tras acordar en junio de 2012 dejar de pertenecer al Tiar, firmado en 1947 como un acuerdo regional de defensa militar mutua, ya que, afirmaban, había quedado herido de muerte tras el conflicto bélico de 1982 entre Argentina y Gran Bretaña por la soberanía de las Malvinas, cuando el gobierno de Estados Unidos no apoyó al de la Argentina.

Luego de haber estado en Perú, Panetta fue uno de los primeros participantes en llegar a Punta del Este, reuniéndose con sus homólogos

de El Salvador, José Atilio Benítez, y de Uruguay, Eleuterio Fernández Huidobro; previamente, el subsecretario de Defensa del Uruguay, Jorge Menéndez, había afirmado que “el sistema interamericano, fundamentalmente algunos instrumentos, organismos, son fruto de otra época, requieren de una revisión”, porque, “cumplieron una etapa”⁹.

De igual manera, el ministro de Defensa de Brasil, Celso Amorim, afirmó que “ya no hay más espacio para un sistema interamericano de defensa por oposición a algún enemigo externo”, porque “el mundo cambió mucho”. Tanto para Menéndez como para Amorim la prioridad era el Consejo de Defensa de la Unión Sudamericana de Naciones¹⁰.

En suma, algunos calificaron la posición adoptada por Perú como un refuerzo al papel de actor fundamental en el equilibrio de fuerzas de América Latina, entre las posturas más radicales del bloque de la Alba (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y las más moderadas de estados como Chile o Colombia¹¹, posición que Perú tendría ocasión de poner en práctica cuando asumiera, meses después, la presidencia de la Unasur. El convenio, para esas mismas fuentes, “también escenifica la confianza de Estados Unidos en un país que ha demostrado su pragmatismo geopolítico y que busca afianzarse como un socio confiable, no sólo para Washington, sino para la región a la hora de hacer de la seguridad una prioridad en ese hemisferio”.

Sin embargo, este no es el parecer de otro grupo importante de analistas, que consideran que lo sucedido en Punta del Este es la demostración cabal del alineamiento del Perú con las políticas hemisféricas de los Estados Unidos y no un intento de abrirse paso dentro de un terreno de equilibrios¹², lo cual quedó demostrado posteriormente con el desgano mostrado por el presidente y las autoridades peruanas en el ejercicio de la presidencia de la Unasur. Todo esto relacionado con el lugar central que ocupa actualmente América del Sur en cuanto a los avances en la in-

tegración, lo que ha llevado a los estadounidenses a desplegar “dos herramientas distintas pero en competencia con la integración que plantea Unasur”¹³: la Alianza del Pacífico, tratado comercial, y el Tiar, para el ámbito de la defensa.

Todo esto demuestra una estrategia del gobierno de Estados Unidos centrada en el debilitamiento de las instituciones de integración regional. En ambos casos el Perú aparece como un actor importante, que articula y levanta las propuestas estadounidenses que compiten con la Unasur, paradójicamente, justo cuando debe ejercer su presidencia *pro tempore*. Como diría irónicamente Mirko Lauer, periodista peruano, “en su marcha del chavismo a la moderación lista, Humala se pasó de largo”¹⁴.

3. SEGURIDAD INTERNA

Como se supondrá, al ámbito interno de la seguridad estuvo dominado por el narcotráfico, en un escenario en el que las variaciones que habían estado perfilándose en años anteriores tomaron la condición de evidencias. Según el reporte anual de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc)¹⁵, en el último año en el continente americano se estabilizaron la producción y las incautaciones de cocaína, habiendo aumentado el tráfico y consumo de marihuana¹⁶.

De acuerdo con el reporte, el descenso en la producción de cocaína se debe a la reducción de sembrados de coca en los principales países productores (Colombia, Perú y Bolivia), inducido, a su vez, por la disminución de la demanda en Estados Unidos, el principal mercado consumidor, donde su consumo ha bajado 41% en cinco años. En efecto, durante muchos años la demanda mundial de cocaína fue dominada por Estados Unidos y Europa occidental y central.

Actualmente, junto a esos dos mercados, se ha evidenciado el aumento de la demanda en África, Asia, Oceanía, América Latina y el Caribe, así como en Europa oriental¹⁷. Por ello, la co-

caína aun es un negocio muy rentable, que moviliza alrededor de US\$85.000'000.000 anuales.

De otro lado, una comparación de las tendencias a largo plazo en cuanto al área de cultivo de la coca y la fabricación de cocaína sugiere que la disminución de la superficie total de cultivo está siendo compensada por el aumento en la eficiencia en la cadena de producción. En efecto, mientras que la superficie total estimada de cultivo en 2011 era de tres cuartas partes del nivel de 1990, la cantidad de cocaína producida en 2011 fue al menos tan alta como la de ese año. De esta manera, algunos estimativos hablan de un rendimiento medio global de 4,2 kg de cocaína por hectárea de arbusto de coca en el periodo 1990-2001, y un rango promedio de 5,1 a 6,8 kg por hectárea en el periodo 2009-2011¹⁸.

En este contexto, todo parece indicar que en los últimos años el Perú ha obtenido ventajas comparativas, al ritmo de los cambios que muestra este negocio ilícito. El hecho de que actualmente prevalezcan las rutas marítimas y, de otro lado, los países africanos se hayan convertido en *hubs* mundiales de la droga, fortalecen la importancia de Brasil, con el cual Perú tiene fronteras extensas y muy porosas, como un territorio de consumo creciente y de fácil acceso al océano Atlántico por el cual se trafica con África y Europa. Así, en 2011, si bien 54% de la cocaína incautada en Brasil tenía origen en Bolivia, 38% de ella provenía de Perú¹⁹.

De esta manera, que al menos a corto plazo el tráfico ilegal de cocaína en Perú no parezca seguir la tendencia mundial declinante vuelve a plantear el problema de la dimensión económica adquirida por este negocio ilícito y su nivel de penetración en las instituciones peruanas.

El ex director ejecutivo de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) del Perú, Carlos Hamman, afirmaba que entre 2000 y 2005 en Perú debieron lavarse “entre 1.500 y 2.000 millones de dólares anualmente”. Actualmente, si asumimos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que el lavado de activos en la región significa entre 2,5% y 6,3% del producto interno

bruto anual, entonces en 2012 el Perú debe estar ubicado en un rango entre US\$4.725'000.000 y US\$11.900'000.000 anuales²⁰. Según Ramsey Romero, la cantidad debe estar en alrededor de US\$8.458'000.000.

Hasta aquí, como señala Ramsey Romero, pareciera que los montos transados ilícitamente en el Perú no tuvieran gran impacto dado el tamaño de la economía. Sin embargo, si esta cantidad la ponemos en relación con el presupuesto general de la república 2012, la dimensión del problema se verá más objetivamente: el presupuesto nacional de ese año fue de S/.95.535'000.000, lo que significa, en cifras conservadoras, que los montos comprometidos en lavado de activos representan 24% del presupuesto general de la república, lo cual muestra, sin duda, su potencial distorsionador en las dimensiones social y económica²¹. Ahora bien, es cierto que el narcotráfico no es la única actividad que aporta al lavado de activos, pero sí es una de las más importantes y es considerado por algunos como la actividad ilícita por excelencia.

Todo ello adquirió gran importancia cuando en marzo de 2013 empezó a revelarse el tejido de un sistema de conmutaciones de penas a sentenciados por delito de narcotráfico durante el gobierno aprista, al que se le etiquetó como los narcoindultos. Luego de las investigaciones preliminares al respecto se determinó que los ciento once decretos supremos expedidos por la Comisión de Gracias Presidenciales, la entidad encargada de estudiar y recomendar los casos de indulto, fueron el mecanismo utilizado para conmutar las penas a cuatrocientos sentenciados por delito de narcotráfico.

Para establecer las dimensiones de esta cantidad cabe anotar que durante el segundo gobierno del presidente Alan García (2006-2011) se otorgaron 5.500 indultos y conmutaciones de penas. De ellos, por lo menos cuatrocientos fueron otorgados a narcotraficantes y doscientos ochenta y cinco a quienes cumplían penas como cabecillas o integrantes de organizaciones internacionales de tráfico ilícito de drogas.

Inmediatamente hubo sospechas muy grandes respecto a estos procedimientos irregulares y crecieron las preguntas acerca del presidente de la referida Comisión, Miguel Facundo Chinguel, un antiguo militante del partido aprista y de quien el ex presidente Alan García había manifestado que ponía “las manos al fuego por él”, como manera de expresar una larga amistad entre ambos.

Durante las semanas siguientes hubo más sorpresas. A mediados de junio se reveló que estas conmutaciones de penas se llevaban a cabo mediante un pago previo, que podía llegar a los 10.000 dólares por caso. Según el sentenciado Carlos Butrón dos Santos, “la Comisión de Gracias Presidenciales, encabezada por Facundo Chinguel, cobró entre 5 mil y 10 mil dólares por [cada] año [menos de prisión] para conmutar penas a narcotraficantes y otros peligrosos delincuentes”, afirmando además que hasta cuarenta reclusos del penal de Lurigancho lograron la conmutación de sus penas pagando a la Comisión de Gracias Presidenciales, la mayoría de ellos narcotraficantes, pero también violadores sexuales y secuestradores²².

Además de Chinguel, Butrón acusó a los comisionados Manuel Carrera Toribio, Dámaso Luyo Vicente, Jaime Acevedo Saavedra, Giancarlo Villena Mendoza y César Candela Jara, este último ex secretario del presidente García y su representante dentro de la Comisión de Gracias Presidenciales.

Semanas después, el péndulo osciló hacia el lado oficialista y hubo nuevas acusaciones, esta vez por otros hechos y a una persona que no solo fue muy cercana al presidente Humala sino, incluso, congresista por el Partido Nacionalista y asesora entonces en el Parlamento peruano: Nancy Obregón. La Dirección Antidrogas de la Policía Nacional (Dirandro) interceptó comunicaciones suyas en las que coordinaba operaciones de envío de cocaína al extranjero con un presunto emisario de organizaciones dedicadas al tráfico de drogas en el alto Huallaga. Asimismo, la Dirandro grabó a Leonardo Chávez, hijo de Obre-

gón y de Fabio Chávez, prófugo denunciado por narcotráfico, coordinando por el celular de su madre un transporte de cocaína.

Los audios obtenidos por la Dirandro mostrarían además que la señora Obregón habría estado directamente involucrada con actividades senderistas. Al parecer, el clan Obregón habría obtenido el apoyo de la facción senderista que opera en el Vraem (valle del río Apurímac, Ene y Mantaro) para intentar aniquilar a los senderistas que operan en el Huallaga liderados por Florindo Eleuterio Flores Hala, *Artemio*, de quienes se había distanciado, y para evitar la erradicación de hoja de coca en la zona. A todo lo cual se sumó, luego de que la policía detuviera a la ex congresista, el descubrimiento de un arsenal de armas de largo alcance y cocaína en las viviendas de sus parientes y allegados²³.

No quedó duda alguna acerca de que el poder judicial, la Fiscalía y la policía tenían en sus manos el caso de narcopolítica más importante desde “el descubrimiento de los nexos entre el gobierno de Fujimori y varios grupos de narcotraficantes vía Vladimiro Montesinos”²⁴. La ex congresista Nancy Obregón es procesada junto a otras treinta y cuatro personas en el primer Juzgado penal nacional por los presuntos delitos de narcotráfico, colaboración y financiamiento del terrorismo y obstrucción de la justicia. Obregón y otros acusados afrontarán este proceso penal en prisión y sus bienes han sido embargados.

3.1 OTROS DOS ASUNTOS CONCERNIENTES AL SECTOR DEFENSA

Otro aspecto relacionado con altos grados de corrupción fue la revelación de aparentes irregularidades en el contrato que hizo el estado peruano con la empresa israelí Global CST en 2009, para el entrenamiento de tropas especiales que combaten en el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro. En febrero de 2013, la Contraloría General de la República informó acerca de incumplimientos detectados, al permitirse el pago de adelantos sin verificar los servicios presentados.

Posteriormente, en junio, la Comisión de Fiscalización del Congreso comprobó también esas deficiencias, planteando incluso cuestiones más graves que las formuladas por la Contraloría, pues concluía que quienes participaron en la contratación de Global CST pasaron por alto exigencias señaladas por ley con el propósito de contar de cualquier modo con los servicios de la empresa israelí²⁵. Ángel Páez señala al respecto:

no se convocó a licitación ni se aprobaron las bases administrativas del contrato de servicios de asesoría especializada. Se firmó el acuerdo comercial con Global CST a partir de la propuesta que hizo esta empresa, no sobre los requerimientos del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA), institución que no había previsto contratar a extranjeros para el entrenamiento de los comandos del Vraem²⁶.

Más aun, la Comisión de Fiscalización hizo otros dos graves hallazgos: el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas suscribió contrato con Global CST sin que esta empresa estuviera inscrita en el registro nacional de proveedores. La compañía tampoco entregó la obligatoria carta fianza diecisiete días al momento de la firma del contrato sino diecisiete días después.

A todo ello habría que agregar lo que ya había puntualizado la Contraloría meses atrás: los pagos a Global CST en función de un cronograma establecido por la firma y no de acuerdo con el cumplimiento del contrato.

No obstante los hechos presentados para la argumentación, la Comisión de Fiscalización concluyó sorprendentemente que las fuerzas armadas habían sido favorecidas por el adiestramiento recibido por los asesores extranjeros, tratando de amenguar la gravedad del caso: “Pese a estas deficiencias, esta Comisión considera que los resultados obtenidos después de la capacitación brindada fueron beneficiosos para la lucha antiterrorista, lográndose una mejora sustancial en el actuar de las Fuerzas Armadas en el Vraem”. Para sustentarlo, la Comisión intentó hacer pasar como una evidencia de la eficiencia

adquirida por los comandos del Vraem la captura del dirigente senderista Florindo Eleuterio Flores Hala, *Artemio*. Sin embargo, pareció haber olvidado que el territorio de operaciones de *Artemio* era el alto Huallaga y no el Vraem. Asimismo, que su captura no fue resultado de una operación militar sino de una intervención policial con agentes de la Dirección Antidrogas y de la Dirección contra el Terrorismo.

El otro aspecto importante en relación con el sector defensa, ya no referido a la corrupción, fue el intento de devolver la obligatoriedad al servicio militar, que en el Perú se había abolido en el año 2000.

Ante la percepción generalizada entre los altos oficiales de las fuerzas armadas de que la voluntariedad del servicio militar había dado como resultado una merma significativa del número de efectivos en el personal de tropa, el gobierno finalmente cedió ante estos pedidos, haciendo efectivo un dispositivo legal que había sido dado durante el gobierno del presidente García, en el que se señalaba que si no se conseguía el número requerido de soldados terminado el periodo de llamamiento voluntario, se llevaría a cabo un sorteo público que dotaría a las fuerzas armadas del personal faltante.

De otro lado, la norma también establecía que cualquier joven sorteado podía eximirse de la obligación del alistamiento siempre y cuando pagase una multa consistente en 50% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), es decir, alrededor de 1.850 soles (unos US\$660). Todo esto fue visto por amplios sectores de la opinión pública no solo como un retroceso a situaciones anteriores que remitía a situaciones de alta vulnerabilidad de derechos de los jóvenes reclutas sino también a políticas generadoras de exclusión y segregación. En efecto, con la obligatoriedad se vulneran derechos ciudadanos como el de no ser discriminado, la libertad de elección laboral o de proyecto de vida de los jóvenes que deciden desarrollarse profesionalmente en otras actividades diferentes a la instrucción militar.

De igual manera, los mecanismos de excepción de determinadas personas para realizar el servicio militar por sorteo son discriminatorios (por ejemplo, los jóvenes que cursan estudios universitarios no están obligados a realizar el servicio militar acuartelado). De esta manera, el sorteo estaría dirigido a un sector de la población que se caracteriza, sobre todo, por tener escasos recursos materiales y económicos. Esto último se refuerza más con las sanciones que tendrían las personas sorteadas que no quieran prestar el servicio militar voluntario, como la de pagar una multa por demás elevada para una gran parte de las economías familiares de los peruanos.

Estas y otras consideraciones condujeron a plantear la necesidad de elevar un recurso de inconstitucionalidad, lo que finalmente hizo la Defensoría del Pueblo. El 14 de junio, en las vísperas del primer sorteo, presentó un recurso de amparo, que le fue concedido, pidiendo dejar sin efecto el sorteo de 12.500 jóvenes para el servicio militar, sosteniendo que podría vulnerar los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la no discriminación y al reconocimiento de la personalidad jurídica.

4. CONCLUSIONES

La política de seguridad y defensa desarrollada durante los dos años de gestión del presidente Humala permite identificar dos dimensiones:

1. La falta de profundidad en el conocimiento de los aspectos que deben tomarse en cuenta para la formulación de políticas públicas.
2. La ausencia completa de articulación entre una política general de seguridad del estado, las políticas sectoriales comprometidas (defensa, interior y relaciones exteriores, fundamentalmente) y los diferentes niveles del estado: gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales.

Una de las consecuencias de esta situación es la cada vez mayor imprecisión entre lo que debieran ser el ámbito de la seguridad ciuda-

dana, el de la seguridad pública, la interior y la exterior, siendo uno de sus efectos más graves la discrecionalidad para asignar funciones y atribuciones a la fuerza pública, y la tendencia a militarizar los espacios de seguridad pública e interna. De esta manera, la política contra el narcotráfico, por ejemplo, se caracteriza por la falta de definición del problema, lo que impide la formulación de una estrategia que profile objetivos, metas y plazos, así como los ámbitos del estado que deben movilizarse y los recursos que deben utilizarse.

La segunda consecuencia es la inoperancia de los sistemas nacionales de seguridad ciudadana y de seguridad nacional. A pesar de que en ambos casos estamos ante los instrumentos más importantes de diseño y ejecución de las políticas públicas, ninguno funciona a cabalidad, impidiendo no solo la distribución de responsabilidades entre los diferentes actores estatales, sino también la participación ciudadana, especialmente en lo que concierne a la seguridad ciudadana.

En la base de esta situación están los pocos avances obtenidos en la construcción de controles democráticos en la formulación y ejecución de las políticas públicas de defensa y seguridad. En efecto, los cambios que debieron darse, por ejemplo, en la actuación más decisiva del Congreso de la República, no han tenido la magnitud requerida.

Todo lo cual es fomentado por los problemas estructurales que tiene el diseño del estado peruano, que promueve la compartimentación de los sectores y la poca o nula comunicación entre los niveles nacional, regional y local. 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 a 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. Lo que se ve fa-

cilitado a su vez por una autoridad civil que debido a los graves problemas de legitimidad que resultan de un sistema de representación política sumamente deteriorado, tiende a optar por la opción más fácil en sus relaciones con el segmento militar, es decir acceder a sus requerimientos para evitar tensiones que podrían desestabilizar al gobierno.

Sobre esta base, es bastante difícil que la defensa y la seguridad se planteen como un factor crucial para el desarrollo. Por el contrario, se arraigan las 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 de acuerdo con las nociones clásicas del subversivo comunista, de manera tal que el tratamiento de los conflictos sociales tiende fácilmente a militarizarse e incluso la lucha anti-narcóticos, cuyo liderazgo formal debería ejercer el sector Interior, es un ámbito en el que la militarización se sigue considerando una solución.

Sobre aspectos más coyunturales, conviene subrayar que el segundo año de gobierno del presidente Humala dio muestras de poco apego a las reglas establecidas. Es así como se inició con el anuncio de un proyecto de ley pidiendo facultades al Congreso para legislar en materia de defensa e interior por noventa días, lo que generó preocupación en la opinión pública por las posibles reformas en ambos sectores. En diciembre de 2012 se supo que estos decretos se referían a los aumentos reclamados en las remuneraciones y pensiones del personal militar. Sin embargo, también hubo otro, el 1129, que vulneraba el derecho al acceso de información pública, pues estipula el secretismo total de la mayoría de acciones o medidas del sector.

No obstante, la presión mediática y algunas acciones de organizaciones de la sociedad civil, como la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a principios de 2013, solicitada por el Instituto de Defensa Legal, tuvieron ciertos efectos, pues en el artículo 20 del Reglamento del decreto mencionado,

aprobado por decreto supremo 037-2013-PCM, se establecen los mecanismos de accesibilidad a la información del sector defensa según el artículo 2°, inciso 5, de la Constitución y la ley de transparencia y acceso a la información pública²⁷.

NOTAS

- 1 Iglesias, Enrique. “Para América Latina se acabó el viento a favor y debe navegar con motor propio”. Entrevista. *La República*. Lima, 7 de agosto de 2013. www.larepublica.pe
- 2 Ugarteche, Óscar. “El Perú rehúsa liderar Unasur”. *La Primera*. Lima, 13 octubre 2012. http://www.laprimera.peru.pe/online/economia/el-per-reh-sa-liderar-unasur_122256.html
- 3 En <http://www.larepublica.pe/05-06-2013/peru-brasil-la-alianza-estrategica-que-unio-el-oceano-atlantico-con-las-rutas-del-pacifico>
- 4 La Otra Mirada: “El vecino del Sur: agenda post-Haya”. *La otra mirada*. 25, junio 2013: 5. <http://www.otramirada.pe/sites/default/files/suplemento-pdf/OM25.pdf>
- 5 Durand, Francisco. “Chile: ¿negocios o fronteras?”. *La República*. Lima, 22 de octubre de 2012. <http://www.larepublica.pe/columnistas/tiro-al-blanco/chile-negocios-o-fronteras-22-10-2012>
- 6 *Idem*.
- 7 <http://www.nonegociable.pe/nuestra-peticion/>
- 8 Adrianzén, Alberto. “La renuncia del Canciller y el rumbo de la política exterior”. *La Otra Mirada*. 22 mayo 2013. <http://otramirada.pe/content/la-renuncia-del-canciller-y-el-rumbo-de-la-pol%C3%ADtica-exterior>
- 9 Cortés, Raúl. “Foro de ministros de América revisará lógica de estrategia común en defensa”. Noticias EFE. http://www.elcomercio.es/agencias/20121008/mas-actualidad/internacional/foro-ministros-america-revisara-logica_201210080021.html
- 10 *Idem*.
- 11 Saiz, Eva. “Perú y EEUU rubrican un acuerdo de cooperación político-militar”. *El País*. 27 de marzo de 2013. http://internacional.elpais.com/internacional/2013/03/27/actualidad/1364354613_970073.html
- 12 La Otra Mirada. “¿Pragmatismo u oportunismo militar?”. 2 de abril 2013; La Otra Mirada. www.otramirada.pe/content/%C2%BFpragmatismo-u-oportunismo-militar
- 13 *Idem*.
- 14 Lauer, Mirko. “Lula en Lima”. *La República*. Lima, 6 de junio de 2013. <http://www.larepublica.pe/columnistas/observador/lula-en-lima-05-06-2013>
- 15 Unodc. 2013. *World Drug Report 2013*. ONU. Viena.
- 16 Agencia EFE. “La producción de cocaína se estabiliza mientras la marihuana aumenta en América”. 27 junio 2013. <http://es.noticias.yahoo.com/la-produccion-coca%C3%B3n-coca%C3%ADna-se-estabiliza-mientras-la-marihuana-215152831.html>
- 17 Unodc. *Op. cit.*: 38-39.
- 18 Unodc. *Op. cit.*: 37-38.
- 19 Unodc. *Op. cit.*: 42.
- 20 Ramsey Romero, Daniel. “El lavado de activos en el Perú”. 9 abril 2013. En <http://enfoquederecho.com/el-lavado-de-activos-en-el-peru/>
- 21 Ramsey Romero. *Op. cit.*
- 22 Romero, César. “Comisión Facundo Chinguel cobraba para liberar a narcos”. *La República*. Lima, 18 de junio de 2013.
- 23 *El Comercio*. “Narcopolítica”. Editorial. Lima, 5 de agosto del 2013.
- 24 *La República*. “El caso Obregón”. Editorial. Lima, 6 de agosto del 2013.
- 25 Páez, Ángel. “Contrato con israelíes tuvo irregularidades, pero resultó ‘beneficioso’ para FFAA”. *La República*. Lima, 29 de junio de 2013. <http://www.larepublica.pe/29-06-2013/contrato-con-israelies-tuvo-irregularidades-pero-resulto-beneficioso-para-ffaa>
- 26 *Idem*.
- 27 Vélez, Marco Antonio: “Marchas y contramarchas en el sector defensa”. *Ideele*. <http://www.revistadeele.com/ideele/content/marchas-y-contramarchas-en-el-sector-defensa>

“TODO LO SÓLIDO SE DESVANECE EN EL AIRE”:
VIOLENCIA, CRIMINALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN REPÚBLICA DOMINICANA

LILIAN BOBEA

Es posible que la metáfora usada por Karl Marx en el *Manifiesto del Partido Comunista* para destacar el poder del sistema capitalista de transformar el *Ancien Régime* constituya actualmente un cliché para algunos. Sin embargo, todavía mantiene su poesía y pertinencia. El caso es que esta imagen viene muy a la mano para explorar cómo la criminalidad actual y la violencia asociada a ella han logrado transformar también viejos sistemas e interacciones sociales. Estas dinámicas han coadyuvado a la emergencia de órdenes sociales alternativos que contestan el supuesto control monopólico, que Max Weber entendió como idiosincrático del estado para ejercer la violencia legal. Para el caso que nos ocupa, pocas alegorías describen mejor lo elusivo de las políticas públicas en República Dominicana, orientadas a impactar fenómenos estructurales como la desigualdad, la pobreza y, sobre todo, la inseguridad ciudadana.

Este artículo presenta, primero, un perfil breve de la trayectoria reciente y de la situación actual de la criminalidad violenta en el país. Segundo, una interpretación analítica documen-

tada de las iniciativas gubernamentales de la última década puestas en marcha para minimizar los impactos de esta criminalidad violenta. Tercero, y tomando en cuenta algunos referentes externos considerados exitosos en América Latina y el Caribe, establece una proyección de las posibilidades de desarrollar una estrategia viable de prevención y control en el país.

Esta exploración amerita una premisa aclaratoria: pese a la tendencia muy reiterada de parte de los hacedores de políticas públicas de importar modelos estratégicos al escenario dominicano, mi visión al respecto es menos entusiasta. Reconociendo el beneficio de contar con experiencias fructíferas en otros países, considero fútil intentar replicar extemporáneamente iniciativas que se han gestado en contextos sociales y políticos muy diferentes.

Sin demeritar los aportes referenciales de experiencias como las de países y ciudades como Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua, Bogotá y Medellín, y, más recientemente Jamaica, que han coadyuvado a la reducción de los índices de

criminalidad en esos países y ciudades, considero esencial partir del entendimiento histórico y sociológico de nuestra realidad social, política e institucional, como un prerrequisito para su transformación.

De hecho, en cada uno de los ejemplos mencionados se han obtenido resultados positivos por razones muy diferentes, relacionadas con la infusión simultánea de capacidades institucionales; altos niveles de profesionalización de los sistemas de seguridad y justicia; inversión social constante y significativa; continuidad tras-gubernamental; alianzas e inclusiones estratégicas entre actores; y prácticas mejoradas y el acercamiento holístico a la problemática de la inseguridad ciudadana.

Un elemento común a todos los casos ha sido la voluntad política, que no es un concepto abstracto, sino que se cristaliza en factores muy concretos: 1) presupuesto adecuado y enfocado: Medellín y Colombia; 2) capacidad de coordinación interinstitucional: todos los casos citados; 3) inclusión de actores estratégicos clave: Nicaragua; 4) visión estratégica de largo plazo: Chile; 5) institucionalización de los procesos orientados a garantizar continuidad: los ejemplos más consistentes son los de las alcaldías de Bogotá y Medellín; 6) flexibilidad para adaptar las estrategias operativas a los cambios de patrones de la criminalidad: Brasil con las UPP¹; 7) provisión de insumos críticos tales como inteligencia criminal, tecnología, formación constante del capital humano técnico profesional: Chile y Nicaragua; 8) entendimiento del entorno y aprendizaje rápido de lecciones pasadas, en otras palabras, resiliencia: Jamaica.

En ese sentido, sería más apropiado presentar algunos de los acercamientos estratégicos utilizados en diversos países en años recientes, que trascienden el acercamiento atemporal y descontextualizado de casos o problemas, para dar cuenta más bien de *procesos*. Infortunadamente, no hay aquí espacio para cubrir esta demanda, por lo que más adelante integraré algunos elementos de estos acercamientos, cuando presente

mis observaciones a las experiencias de políticas de seguridad en el país.

1. EL PARTEAGUAS DE LA CRIMINALIDAD EN REPÚBLICA DOMINICANA

Coincidiendo con la transición democrática de finales de los años setenta y la consolidación precaria de las décadas sucesivas, la República Dominicana experimentó un declive sustancial de la calidad y la percepción que la mayoría de los dominicanos tenían sobre el estado de la seguridad pública en el país. Estos cambios se reflejaron cuantitativa y cualitativamente, primero de manera gradual y luego estrepitosamente, entre mediados de 2000, cuando la tasa de homicidios pasó de 12,5 muertes por 100.000 habitantes a 25,2, manteniéndose más o menos constante durante un periodo en el que la tasa global para América Latina se situaba en un promedio de 15 homicidios por 100.000 habitantes (Unodc, 2011). Es decir, República Dominicana pasó a ocupar un sitio intermedio en cuanto a la condición de inseguridad, con una dirección ascendente, respecto al resto de América Latina y el Caribe. En cuanto a la percepción de inseguridad (inseguridad subjetiva) los índices de 58% en 2006, 39% en 2008 y 44% en 2012 (LAPOP, 2011) suelen ser, como sucede en el resto del hemisferio, siempre más altos que las tasas reales de victimización (inseguridad objetiva). Al caracterizar la criminalidad actual resaltaría su perfil urbano, empresarial, transnacional y lo que denomino *estadotrópico*, es decir orientada hacia y desde sectores del estado.

Lo preocupante en el país no es solo el aumento de las tasas e índices de homicidios y delitos, sino, más bien, el cambio en las modalidades de criminalidad, especialmente cuando el país pasó a formar parte más consistentemente del circuito de la economía ilícita internacional, por medio del flujo ilegal de drogas controladas, el lavado de activos y la integración de otras variantes anómicas como el auge de los secuestros, los ajustes de cuentas (*sicariatos*), los *tumbes* de

mercancías ilícitas y el armamentismo desregulado. Modalidades de criminalidad más compleja que se desplegaron concomitantemente con la reafirmación de lo que podría considerarse para entonces la criminalidad común, que gravita en torno a los delitos callejeros, la violencia pandillero y la cultura violenta de carácter doméstica, intracomunitaria, de género e intrageneracional. Paralela a esta violencia plural se exacerbó la institucional, como respuesta clásica a problemas muy complejos que se gestaban en el país. Procesos que tuvieron un impacto inmediato en la sociedad dominicana que hasta los años noventa se había mantenido excepcionalmente al margen de lo que sucedía en el perfil de la criminalidad en otras partes del hemisferio, en países como Colombia, El Salvador, México, Brasil, Honduras, Jamaica, Venezuela y Puerto Rico, por citar solo algunos casos que epitomizan la violencia crónica.

Sostengo que el auge y diversificación de la criminalidad en República Dominicana se debió a la confluencia de varios factores, amén de la mencionada presencia del crimen organizado, que pasó a asumir un carácter más sistémico. A este entroncamiento se agregaron la autonomía de segmentos de la burocracia estatal, rearticulados ahora desde diferentes niveles a actividades criminales; la emergencia de una pluralidad de actores violentos y criminales; y la ausencia de una estrategia política de seguridad ciudadana y humana que fuese capaz de enfrentar efectiva y oportunamente no solo las crisis, sino el proceso complejo de transgresión por el que transita el país.

2. LA RESPUESTA ESTATAL:

¿DÓNDE ESTUVIMOS Y HACIA DÓNDE VAMOS?

La puesta en marcha en 2005 del Plan de seguridad democrática fue el primer intento explícito de formulación y ejecución de una política estratégica de seguridad ciudadana. Iniciativas previas encaminadas por gobiernos anteriores consistieron en procesos de reingeniería social

de algunos ámbitos institucionales tratados aisladamente. En esta categoría caben los intentos fallidos de reforma policial desplegados durante el gobierno de Hipólito Mejía (2001-2004), que incluyeron la reforma del Código procesal penal, sin duda importante, pero que no fue implementada sino más adelante, con serias limitaciones que se mantienen hasta hoy.

En el nuevo contexto estratégico, que se sitúa para los fines de la seguridad entre 2004-2010 e incluye el momento actual como un tercer periodo, el recurso a viejos esquemas operativos condicionó desde el principio sus niveles de efectividad.

Entre los obstáculos más críticos que enfrentó el Plan de seguridad democrática habría que mencionar: 1) la resistencia desde prácticamente todos los niveles burocráticos de la institución policial para acoger una reforma institucional de carácter estructural, orgánico y misional; 2) las dificultades tangibles para establecer un liderazgo civil plural e integrado, comprometido con el Plan; 3) la desorganización del estado al punto de imposibilitar la coordinación interinstitucional de áreas críticas como el sector de la justicia, trabajo, inversión social y educación, entre otras, consideradas imprescindibles para garantizar la integralidad de la estrategia; 4) la exclusión de actores clave de la sociedad civil y, dentro de esta, particularmente del sector privado/empresarial y de los propios sujetos ciudadanos a quienes el Plan no solo debería beneficiar sino también adecuarse constantemente. Asimismo, el aprovechamiento planificado de los recursos materiales y humanos proporcionados por la comunidad internacional de cooperación.

En inglés existe una frase muy coloquial: “Been there, done that” (He estado allí y ya he hecho eso). Considerando la pertinencia de analizar experiencias pasadas para proyectar escenarios potenciales, el anexo 1 presenta un cuadro comparativo de las dos estrategias, tal y como fueron y han sido concebidas e implementadas en el país: el Plan de seguridad democrática, puesto en marcha por la administración

de Leonel Fernández (2005-2010), y el Plan de seguridad nacional (2013), que implementa el presidente Danilo Medina (2012-). La comparación incluye diez indicadores o vectores que permiten comparar rápidamente ambas propuestas (véase el anexo).

De vuelta al título de este artículo, desde mi perspectiva, la duración de las políticas depende más del enfoque en los procesos que en los problemas. Y la efectividad de una política determinada debe tener en cuenta que los contextos criminales cambian a la velocidad con que escribo este artículo. Estos cambios catalizan a su vez transmutaciones en los órdenes sociales, en los intereses de los actores, en sus modos de operación y en sus relaciones, cada vez más sofisticadas. Por ende, las políticas no son perennes, *como todo lo que parece sólido, también ellas se desvanecen en el aire*. Aún los casos paradigmáticos que hemos reconocido como exitosos, siendo realistas, hay que situarlos en su dimensión tangible, contextual e histórica.

Hay que estar alerta también sobre los *falsos positivos* o signos erráticos, con lo cual me refiero a que, pese a que el liderazgo político y gubernamental es muy dado a celebrar victorias pírricas de reducción de puntos en las tasas de homicidios, criminalidad y violencia, dichas reducciones no necesariamente constituyen un indicador infalible de éxito. Muchas veces, la ausencia de violencia puede ser un indicador del despliegue de una criminalidad más vigorosa y mejor organizada, más coordinada y enquistada que caótica.

Con estas aseveraciones no estoy obliterando la veracidad e importancia de los indicadores de impacto. De hecho, considero que tienen un papel fundamental en lo concerniente a las mo-

tivaciones, percepciones favorables de seguridad y sentido de progreso, y por ende en el restablecimiento de la credibilidad en las capacidades del estado y sus políticas. Solo advierto sobre la necesidad de ir más allá de las señales de humo.

En un país híperpresidencialista como lo es la República Dominicana, las posibilidades de ejecutar a cabalidad lo planificado descansan mucho en la expresión manifiesta de una voluntad política robusta, sin ambigüedades ni vaguedades. Para que sea más *inclusiva* se requiere que esa voluntad política se exprese en términos estatales, es decir que involucre a todas las instancias públicas correspondientes y a los demás poderes (legislativo y judicial), así como al sistema de partidos. Para que sea *resiliente*, es decir para que tenga la capacidad de ajustarse a los cambios y prever más que reaccionar, debe descansar en el desarrollo de una tecnocracia con capacidades analíticas y de planificación adecuadas, manejo de recursos sofisticados y con disponibilidad para aprender de experiencias previas. Finalmente, para que sea *duradera y consistente*, dentro de los límites expuestos, es necesario consolidar y crear los espacios para que sigan formándose fuerzas sociales que continúen aspirando al logro de una mejor calidad de vida haciendo sentir su voz potente y crítica.

NOTAS

- 1 Las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) son de reciente implementación en las *favelas* de Río de Janeiro, un modelo policial en construcción que incluye el acercamiento, la inversión social y la promoción de la participación ciudadana. Aun muy temprano para evaluar sus impactos, su desempeño es ambiguo, con aspectos críticos no resueltos.

ANEXO 1. INDICADORES DE LOS PLANES DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y DE SEGURIDAD CIUDADANA

Indicadores/ Vectores	Plan de seguridad democrática (PSD)	Plan de seguridad ciudadana (PSC)	Observaciones	Referentes teóricos / Pragmáticos
Objetivos	<p>General: “Contribuir a la reducción de la violencia y criminalidad en el territorio nacional, a través de intervenciones integrales, transversales y participativas”*.</p> <p>Pilares:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Fortalecimiento institucional de la PN (Profesionalización y modernización; policía comunitaria). ◆ Desarrollo de estrategias de reducción y prevención del crimen organizado. ◆ Proteger y responder a víctimas de violencia y delincuencia. ◆ Restitución de la confianza ciudadana en capacidades del estado de proveer seguridad. <p>Ejes Todos asociados a la reestructuración de la institución policial.</p>	<p>General: “Fomentar la convivencia pacífica en las comunidades, facilitando los medios y recursos para mejorar sus condiciones de vida”*.</p> <p>Pilares</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Prevención ◆ Persecución del delito. ◆ Principios de fortalecimiento institucional en gestión política criminal y seguridad ciudadana. <p>Ejes</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimiento de la capacidad institucional. 2. Prevención-disuasión y atención al riesgo. 3. Fortalecimiento PN. 4. Persecución penal. 	<p>Ambos planes conciben la seguridad como una condición deseada de bienestar individual y colectivo, factible de alcanzar, si se encaran los factores causales de inseguridad desde una perspectiva multidimensional, y multisectorial y se tratan las condiciones situacionales que amenazan la seguridad.</p> <p>Las políticas de seguridad deben asumirse desde una perspectiva holística, integral, inclusiva, oportuna y trascendente.</p>	<p>Teorías de bienestar social y sobrevivencia.</p> <p>Sostienen la necesidad de abordar factores estructurales de la violencia y la criminalidad y sus relaciones con las políticas de inversión social y desarrollo.</p>
Estrategia/Acercamiento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Intersectorialidad. 2. Interfase ciudadanía/estado. 3. Acercamiento local: sectores de bajos recursos y áreas marginadas, principalmente urbanas. 4. Propósito: estabilizar barrios. <p>Método Intervenir localmente en comunidades socialmente vulnerables y de alta conflictividad. Programa Barrio seguro: “Propiciar la ruptura de la ausencia del estado en las comunidades excluidas, para crear en lo inmediato oportunidades para el ejercicio de los derechos ciudadanos y su incorporación a la estrategia nacional de desarrollo”. “Crear la confianza con la presencia sostenida de las instituciones del estado, en poblaciones excluidas y lograr de las comunidades su participación organizada”.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Intersectorialidad. 2. Sinergia ciudadanía/estado. 3. Estrategia local, método: intervenir localmente en comunidades con alto nivel de conflictividad: programa Vivir tranquilo. <ul style="list-style-type: none"> ◆ Programa Vivir tranquilo: “Fomentar la convivencia pacífica en comunidades con alto índice de conflictividad, facilitándole a los habitantes medios y recursos para mejorar sus condiciones de vida”. <p>Propósito Estabilizar barrios conflictivos. Aprendizaje: evitar desplazamiento criminalidad (efecto derrame ocasionado por intervenciones).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ PSD: acercamiento local canalizado vía Barrio seguro. En el PSC el modelo es Vivir tranquilo. ◆ PSD: Gestión social concentrada en Ministerio de Interior y Policía. ◆ PSC. Aprendizaje localización. Programa Vivir tranquilo en la Dirección de Gestión Social (DGS). ◆ Localización: en DGS posibilita mejor direccionalidad de los recursos, es consistente con el enfoque preventivo; prioriza la inversión y el urbanismo social como recursos de transformación espacial y relacional; reconoce el carácter socio-económico y político de la criminalidad. 	<p>Acercamiento conceptual sobre <i>urbanismo social</i>. Premisa: el mejoramiento del entorno social y la provisión de infraestructura coadyuvan la seguridad preventiva (ejemplos Medellín, Río de Janeiro, Chile). Presume que la inversión estatal en áreas desventajadas restablece el compromiso del estado con la ciudadanía y facilita la participación comunitaria.</p>

* Documentos conceptuales.

Indicadores/ Vectores	Plan de seguridad democrática (PSD)	Plan de seguridad ciudadana (PSC)	Observaciones	Referentes teóricos / Pragmáticos
Operacionalidad (recursos y capacidades)	Instrumentos: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Centralizado en el Ministerio de Interior y Policía. ◆ Ley orgánica policía nacional. 	Instrumentos: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Articulado desde la Presidencia. ◆ Ley orgánica del Ministerio del Interior y Policía. ◆ Leyes: extinción de dominio. ◆ Reforma del Código, sistema de protección niños/niñas/adolescentes. ◆ Reforma CPP. ◆ Más énfasis en la descentralización y los gobiernos locales. ◆ Incorporación en la Estrategia nacional de desarrollo de largo plazo. ◆ Asignación presupuestaria (la autora desconoce los volúmenes). 	<p>Entre los aspectos más relevantes que distinguen la operatividad de ambas propuestas destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Su localización administrativa. El PSD estuvo más centrado en el Ministerio de Interior y Policía, mientras el PSC en el Ministerio de la Presidencia. La coordinación interinstitucional con el PSD fue prácticamente imposible dada la inexistencia de un plan estratégico de desarrollo nacional, contrario a la actual administración que cuenta con la Estrategia nacional de desarrollo. Sus ejes incluyen seguridad ◆ PSD: pírrica e inconsistente asignación presupuestal. 	Propuestas teórico-pragmáticas de reformas del sector de la seguridad y la justicia. Dicho acercamiento parte de la premisa que la gobernabilidad solo se alcanza mediante el fortalecimiento institucional, la construcción de confianza entre los actores y la creación de espacios de sinergia.
Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. ◆ Tipo de coordinación: muy centralizada y acotada. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. ◆ Supervisión directa bajo la dirección del Ministro de la Presidencia. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ PSD. Serias dificultades para lograr la coordinación interinstitucional. Excesivo protagonismo y competencia entre ministros. ◆ PSC. Explícita orientación hacia la coordinación y la cogestión, corresponsabilidad administración gobierno seguridad. ◆ Mayor fluidez en la coordinación. 	Referente conceptual son los análisis y estudios sobre gobernabilidad y buen gobierno, que enfatizan en la planificación estratégica y en la optimización de recursos.
Inclusión	Limitada a los participantes directos; más acotadas para ONG, sector empresarial.	Proclividad a integrar coordinadamente el sector público, municipalidades, legislativo y gobierno central y establecer sinergias entre estos y el capital social de las comunidades locales, instituciones locales informales y ampliación de la participación ciudadana.	Aprendizaje: existe en el país un razonable capital social (ONG) con conocimientos y presencia constante en los barrios. Estos deben ser considerados aliados activos en el proceso de planificación, monitoreo y demanda por rendimiento de cuentas.	Acercamientos conceptuales sobre empoderamiento y fortalecimiento capital social parten de la premisa de la relación proporcionalmente inversa entre capital social y violencia.
Flexibilidad/ adaptabilidad	Flexibilidad limitada. Se mantuvo la concentración administrativa en los estamentos nacionales. Dificultad para descentralizar.	Muestra más proclividad hacia la descentralización administrativa, con la inclusión de actores y autoridades locales (municipalidades).	PSD. Integración problemática del tratamiento de la criminalidad compleja (narcotráfico) en contexto seguridad ciudadana.	
Resiliencia**	Pocas oportunidades para asimilar los aprendizajes y adaptar las metodologías.	Incorporación énfasis explícito en disuasión y atención al riesgo. Propuesta uso de instrumentos que promueven participación.	Aprendizaje: respecto a la dinámica de la criminalidad y la violencia, los sujetos afectados aprenden a adaptarse, sea tolerando o encontrando nuevas estrategias de enfrentamiento. Hay resiliencia negativa (linchamientos) y positiva (negociación).	Teorías de <i>resilience</i> , adaptación y acción colectiva, teorías y prácticas de redes sociales.

** El concepto está expresado como un anglicismo de *resilience*. D. Davis (MIT, 2011) lo define en estos términos: “Las capacidades individuales o colectivas de resistir contra los perpetradores de la violencia por medio de estrategias que permitan ayudarles a establecer un control relativamente autónomo sobre sus actividades, espacios y fuerzas económicas y sociales, así como las condiciones que afectan su vida cotidiana”.

Indicadores/ Vectores	Plan de seguridad democrática (PSD)	Plan de seguridad ciudadana (PSC)	Observaciones	Referentes teóricos / Pragmáticos
Cooperación autónoma	Se apresuraron procesos de formación y fortalecimiento de capital social orientado a la cogestión. El cuerpo de voluntariados tendió a politizarse y a perder credibilidad entre comunitarios.	Se espera que el plan ofrezca insumos para que surjan liderazgos renovados y que los procesos de participación no sean políticamente acotados.	Aprendizaje La cooperación autónoma ofrece un espectro más amplio de acción y un repertorio de prácticas que pueden ser transmitidas transgeneracionalmente.	Teorías que sustentan la conformación de espacios de oportunidades para el aprendizaje mutuo mediante la sinergia entre actores y prácticas.
Sinergia	Tanto sectores sociales como estatales terminaron repitiendo esquemas tradicionales de interacción: demandas al estado, oferta desde el estado. Poco espacio de poderes intermedios como las autoridades locales.	Si se promueve tal y como está planteado en la estrategia la participación activa de los municipios en la gestión local de la seguridad, se pueden fomentar espacios de sinergia.	En el país existen experiencias previas de participación responsable en la cogestión, como los presupuestos participativos, las mesas de seguridad ciudadana, las cuales son referentes relevantes.	
Resultados proyectados	Una policía transformada: no realizado. Un estado legitimado ante la ciudadanía: mantiene condición precaria. Disminución de la criminalidad violenta: las tasas están al mismo nivel que cuando empezó el PSD.	Manejo adecuado del gobierno de la seguridad. Fortalecimiento de la capacidad institucional. Fortalecimiento de la seguridad preventiva y disuasiva. Atención a áreas de riesgo. Procesos más humanos de penalización y resocialización. Manejo alternativo de conflictos como parte de una cultura de pacificación.	La falta de continuidad es el mayor obstáculo para avanzar. Las políticas de seguridad deben trascender los intereses y agendas de los gobiernos y convertirse en políticas de estado. Aprender de lo ya experimentado.	

Fuente: elaboración Lilian Bobea, a partir del análisis de los documentos conceptuales de los dos proyectos.

VENEZUELA: DEBILITAMIENTO DEL CONTROL DEMOCRÁTICO SOBRE EL SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD: ¿PROFUNDIZACIÓN DEL AUTORITARISMO?

FRANCINE JÁCOME

INTRODUCCIÓN

El principal suceso en la situación de Venezuela durante los primeros ocho meses de 2013 fue, sin duda, el fallecimiento del presidente Hugo Chávez el 5 de marzo, y la asunción posterior de Nicolás Maduro, el heredero designado en diciembre de 2012, cuando Chávez anunció que retornaba a La Habana para una nueva intervención quirúrgica. El *hijo de Chávez* asumió primero como presidente encargado y luego de los resultados de las elecciones del 14 de abril, que no fueron reconocidos por la oposición, como presidente de la república. Los acontecimientos del inicio de lo que se considera una transición a la era del chavismo sin Chávez han tenido impacto nacional e internacional. El tiempo para preparar esta transición fue escaso y lo más evidente es que, pese sus reiterados esfuerzos por imitarlo, Maduro no es Chávez.

A lo anterior se agregan los serios problemas económicos que enfrenta el país, consecuencia del modelo económico rentista y estatista, extremadamente centralizado, puesto en práctica es-

pecialmente a partir de 2007. El presidente Maduro ha debido enfrentar una crisis económica que era inevitable, así como sus consecuencias sociales y políticas. Entre los principales indicadores están una inflación que se proyecta en más de 40% para finales de año, una severa crisis de desabastecimiento de alimentos de la canasta básica y otros productos, el incremento de la inseguridad y un pobre crecimiento económico, que se proyecta no superará 1% y quizá sea negativo. Todo ello en el marco de un precio estable del petróleo, en un promedio de US\$100 por barril.

Ante esta situación, en el oficialismo parece haberse desarrollado una especie de liderazgo colegiado con la finalidad de mantener el poder, especialmente en virtud de la creciente crisis y del descontento popular, tratando de minimizar las luchas internas con la finalidad de mantener el *statu quo*. ¿Podrán el presidente Maduro y los principales líderes de la nueva élite política y económica manejar la crisis y mantener la estabilidad? En la actualidad el futuro es incierto.

En este contexto de incertidumbre, los asuntos de defensa y seguridad cumplen un papel

importante. En términos generales, parece ser que el control democrático sobre los sectores de defensa y seguridad se sigue deteriorando. Los tres pilares fundamentales de la seguridad son la fuerza armada, las policías y los servicios de inteligencia (Bruneau, Boraz, Matei, 2008). Pero un control democrático debe garantizar la supervisión de sus actividades desde el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, así como de organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación. Vicente (2008) sostiene que lo que se ha denominado el “control civil-democrático de las fuerzas armadas” es lo que permite dar viabilidad a una relación democrática entre civiles y militares (p. 180).

Bruneau, Boraz y Matei (2008) plantean que esta relación requiere de una institucionalidad y de un marco legal que fortalezcan al Ministerio de la Defensa, y de la supervisión de las acciones de los militares, de las policías y los sectores de inteligencia. Como condiciones mínimas sostienen que en los ministerios de Defensa, del Interior y en organismos de inteligencia debe existir un liderazgo civil; un control, supervisión y seguimiento por parte del poder legislativo de las políticas y los presupuestos de los sectores de defensa y seguridad; así como mecanismos bien definidos que permitan a los civiles ejercer autoridad sobre la definición del papel, la misión y la actuación del sector militar.

Más específicamente, Vicente (2008) sostiene que existen indicadores que pueden contribuir a evaluar la existencia de un control civil sobre lo militar, destacando entre ellos las mismas características de un sistema democrático; la capacidad de los civiles para ejercer el control de este sistema; y la aceptación por parte del sector militar del control de los civiles y su respeto del sistema democrático.

En Latinoamérica se trata de ejercer el poder con base en la Constitución y las leyes y no tener que recurrir al apoyo de la fuerza armada como fuente de poder. En este sentido, los militares dejan de desempeñar el papel de institución tutelar de la nación y del sistema democrático. Sin

embargo, cuando en los gobiernos se evidencian debilidades institucionales, existe la tendencia a apoyarse en las fuerzas armadas para garantizar la gobernabilidad, “cediéndoles el control de un espacio que es propio de lo civil: el espacio público” (Vicente, 2008: 186). Ante los conflictos sociales y políticos se presenta el dilema del diálogo frente a la represión. Es aquí cuando los liderazgos políticos optan o por la gobernabilidad democrática o por una gobernabilidad con fuerte acento autoritario.

El autoritarismo se caracteriza (Machado, 2013) por el ejercicio de la autoridad del estado, por medio de una persona o de una institución, mediante el uso abusivo del poder. Puede darse incluso en el marco de una institucionalidad formal democrática, pero con la utilización de la represión contra los disidentes con la finalidad de mantener el control social. Otra de sus características es la victimización política, mediante denuncias de atentados o conspiraciones. Machado (2013) señala la necesidad que tienen los regímenes autoritarios de mantener una alta dosis de política, en climas preelectorales continuos, mediante la que buscan convencer de que su gobierno es insustituible, acompañada por el culto a la personalidad del gran líder. Este punto se analizará en la primera sección de este documento.

Aunque ya estaba presente, se vislumbra la profundización del autoritarismo y el militarismo. Como se verá, ante la creciente conflictividad social y política la represión se incrementó. Por tanto, se prevé que con el nuevo gobierno, que da continuidad a los catorce años del fallecido primer mandatario, la gobernabilidad democrática se deteriore aún más.

En el caso venezolano, uno de los componentes más importantes que llevan a problemas de gobernabilidad es la inseguridad, que desde hace unos años se está incrementando, llegando a convertirse en el principal problema que confronta la población. A lo que se suman unas respuestas gubernamentales que no han podido controlar la situación. Más bien, su descontrol es un componente fundamental de la ingobernabilidad

creciente. Pese a los discursos *revolucionarios*, en la práctica se implementan respuestas de mano dura, parciales y sectoriales. Todo lo cual constituye un elemento fundamental que contribuye a que en Venezuela haya una tendencia creciente hacia un modelo de gobernabilidad autoritaria. Este será el eje central de la segunda sección.

Todo parece indicar que el papel de Venezuela en el ámbito internacional también ha cambiado. Aun cuando el liderazgo del presidente Chávez se había estado debilitando, en parte por su enfermedad, el actual primer mandatario no muestra tener la capacidad para asumir ese liderazgo, pese a tener como ventaja que fue ministro de Relaciones Exteriores antes de llegar a la vicepresidencia y, posteriormente, a la primera magistratura. En los primeros meses de su mandato ha confrontado un dilema. Los problemas domésticos tienen que ser su prioridad pero, al mismo tiempo, requiere de una presencia internacional que le dé legitimidad no solo ante la comunidad internacional sino también en el ámbito doméstico, especialmente entre los seguidores del oficialismo. Esta problemática será abordada en la tercera sección.

La situación actual de transición ante la ausencia del presidente Chávez indica que la sociedad venezolana afronta grandes retos. Uno de los más importantes está relacionado con el modelo de gobernabilidad que se seguirá con la finalidad de confrontar la actual crisis económica, social y política. ¿Habrá una profundización de las tendencias autoritarias? Una respuesta preliminar es que, a corto plazo, parece haber una inclinación por una transición desde una gobernabilidad híbrida hacia una gobernabilidad autoritaria, lo que constituye la parte central de las conclusiones.

1. DETERIORO DEL CONTROL DEMOCRÁTICO SOBRE EL SECTOR SEGURIDAD Y DEFENSA

Con el fallecimiento del presidente Hugo Chávez empezaron a producirse cambios importantes. Durante sus cuatro presidencias (1999-2000, 2000-2006, 2006-2012, enero-marzo 2013) se

estuvo ante un líder militar que controlaba a la fuerza armada desde el poder ejecutivo, una fuerza armada que manifestaba cada vez más, y públicamente, su lealtad hacia el líder. Pero así como en las otras áreas, su liderazgo no podía ser transferido automáticamente a su heredero designado. Por tanto, desde abril de 2013 se está ante un líder civil que depende de las fuerzas armadas como uno de los pilares fundamentales para mantenerse en el poder.

En este sentido, son elocuentes las declaraciones de la primera mujer en la historia que se desempeña como ministra de la Defensa, la almirante en jefe Carmen Teresa Meléndez, quien afirmó: “Para el presidente Maduro la Fuerza Armada Nacional Bolivariana es muy importante, es la columna vertebral de lo que está sucediendo en el gobierno” (*El Nacional*, 2013b).

Tres son los principales indicadores del debilitamiento aún mayor del control democrático y civil sobre este sector: primero, la participación creciente de militares en las estructuras gubernamentales no solo del gobierno nacional, sino también de los gobiernos estatales y municipales. Segundo, una mayor partidización de los altos mandos. Y tercero, la continuidad en la militarización de la sociedad.

1.1 PRESENCIA MILITAR EN EL GOBIERNO

El papel cada vez más preponderante de los militares se evidenció cuando, al partir el entonces presidente reelecto a La Habana, el 8 de diciembre de 2012, se constituyó el Comando Político Militar (CPM) con la finalidad de hacer consultas y tomar decisiones ante la ausencia del líder. Comando conformado por el entonces vicepresidente Nicolás Maduro, los ministros de Energía y presidente de PDVSA (Petróleos de Venezuela S. A.), de Planificación y Finanzas, Ciencia y Tecnología, hoy vicepresidente, y de Relaciones Exteriores, además del ministro de la Defensa, el procurador general, el presidente de la Asamblea Nacional y directivos del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV).

Esta figura no está contemplada en la Constitución de 1999 y se organizó como una estructura colectiva de mando (Lugo Galicia, 2013), que desde diciembre de 2012 funciona con la finalidad de buscar la estabilidad del nuevo liderazgo, especialmente en los primeros tres meses de 2013 ante la incertidumbre sobre el desenlace de la situación de salud del entonces presidente. Posteriormente, se incorporaron el jefe del Comando Estratégico Operacional, los comandantes generales de los cuatro componentes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Fanb), el jefe de la Milicia Nacional Bolivariana, el del Estado Mayor Presidencial y el de la Región Estratégica de Defensa Integral de Oriente. Más tarde el Comando se amplió, para incorporar a los veinte gobernadores del oficialismo.

El apoyo de miembros activos de la Fanb fue más importante aún ante los resultados de las elecciones del 14 de abril de 2013, en las que el presidente electo logró, según los resultados oficiales presentados por el Consejo Nacional Electoral, una diferencia de solo 1,4% sobre el candidato opositor. Entre estas elecciones y las de octubre de 2012, en las que el entonces presidente Chávez triunfó en su iniciativa de reelección, el oficialismo perdió más de 700.000 votos, que fueron a dar a la oposición. Además de que la oposición no reconoce los resultados de la votación de abril, estos pusieron en entredicho la legitimidad y el liderazgo del presidente electo, debilidad que le llevó a depender más todavía de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana para mantener la estabilidad de un régimen débil, por lo que esta pasa a tener un papel más importante en el mantenimiento del poder de la élite política y económica actual.

Estos resultados mostraron que si antes el carácter democrático del sistema político había sido cuestionado en función de su desempeño, ahora se cuestionaba también, desde distintos sectores, la legitimidad de su origen. El 21 de abril el presidente electo anunció su nuevo gabinete, señalando que había sido escogido por el Comité Político Militar, al que aludió de nuevo en agosto, y que el oficialismo considera un

ejemplo de la unidad cívico-militar que caracteriza al actual régimen.

El primer gabinete anunciado por el presidente Maduro en abril contó con la presencia de numerosos militares, activos y retirados, entre ellos los ministros de Relaciones Interiores, Justicia y Paz, del Despacho de la Presidencia, Energía Eléctrica, y de la Defensa, una ministra, como se dijo. Así mismo, en la presidencia de las industrias básicas del hierro, acero y aluminio en la región de Guayana, en la banca (Banco del Tesoro así como el Banco Bicentenario) y en la Comisión de Administración de Divisas (Cadiivi). Están presentes igualmente en otras áreas, entre las que destacan la salud, la vivienda y la vialidad, el manejo de los principales puertos y aduanas del país, la importación de alimentos y el área de seguridad e inteligencia (Zerpa, 2013). Ante la continuidad de la crisis eléctrica del país, el nuevo ministro de Energía Eléctrica, militar retirado, anunció el 23 de abril la militarización de las instalaciones eléctricas.

A lo anterior se suma que el actual presidente de la Asamblea Nacional es un militar retirado y que solamente de su promoción, ochenta y siete miembros han ocupado importantes cargos en la burocracia gubernamental, central, municipal y estatal (Rivera, 2013).

Además, de los veinte gobernadores oficialistas electos en diciembre de 2012, doce son militares retirados. De igual forma, para los comicios del 8 de diciembre de 2013 el oficialismo postuló a un importante grupo de militares en situación de retiro como candidatos a alcaldías y consejos municipales, por encima de los liderazgos civiles de base (Sosa, 2013), siendo los más importantes los casos de las alcaldías de Barquisimeto, en el estado Lara, y La Guaira, en el de Vargas.

Por otra parte, el poder militar se ve fortalecido, como en años anteriores, por el armamentismo creciente. Según los informes del Sipri (Stockholm International Peace Research Institute) y de IHS Jane's (*El Nacional*, 2013a; Bello, 2013), durante 2012 el gobierno de Venezuela continuó comprando armas, superando inclusive a Brasil,

que tiene el mayor presupuesto militar de América Latina. Se estima que ese año el país invirtió US\$1.200'000.000 en compras militares (Romero, C., 2013), situación que no cambiará, pues está en pleno proceso de rearme. Como es tradicional desde hace unos años, el principal proveedor continúa siendo Rusia, con adquisiciones menores a España y China. Llama la atención en este caso la diferencia entre las adquisiciones de armas y las hipótesis de conflicto. Mientras que el gobierno ha definido la guerra asimétrica como su principal amenaza, en función de enemigos externos e internos ante los cuales se desplegaría la “guerra popular de resistencia”, es el primer importador de armas convencionales de Suramérica y el decimotercero en el mundo (Bello, 2013).

1.2 LA PARTIDIZACIÓN DE LOS ALTOS MANDOS

La incorporación creciente de miembros de la Fanb con responsabilidades en la administración pública ha estado acompañada de una mayor partidización, por lo menos de los altos mandos. Desde 2007 hay una clara tendencia a la identificación pública de militares activos con el proyecto político del presidente Hugo Chávez. Después de su fallecimiento, los esfuerzos de

identificación con el oficialismo han sido aún mayores. En el marco de la transición al chavismo sin Chávez, los sectores identificados con el oficialismo requieren de una alianza pragmática para mantenerse en el poder, incluyendo a las altas cúpulas militares.

Contraviniendo la Constitución de 1999, que en su artículo 328 estipula que la Fuerza Armada no tiene militancia política y que es una institución profesional, a partir del fallecimiento del presidente Chávez en el discurso oficial, incluyendo a los altos mandos, se ha insistido en el carácter chavista de la Fanb y en la obediencia al legado del llamado líder supremo. En la tabla 1 se muestran algunos de estos pronunciamientos.

Uno de los aspectos más preocupantes de estas posiciones de los altos mandos de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana es que ello implica que esta se identifica con el 50% de la población que apoya el proyecto político oficialista. ¿Qué sucede entonces con el otro 50% que manifestó su oposición al proyecto en los resultados electorales de abril?

A raíz de los primeros ascensos militares realizados por el presidente Maduro en julio, se constató que aun cuando se tomaron en conside-

TABLA 1. DECLARACIONES DE MIEMBROS DE LA FUERZA ARMADA, Y DEL PRESIDENTE MADURO, EN RELACIÓN CON EL CHAVISMO

Funcionario	Declaración pública
Ministro de la Defensa, hasta julio de 2013, almirante en jefe Diego Molero, actualmente embajador en Brasil	"Cumpliremos con la voluntad del comandante Chávez, votar por Nicolás Maduro". "Aquí hay un pueblo y una Fuerza Armada que está unida (...). Estamos para promover la ideología bolivariana y socialista (...)" (<i>El Universal</i> , 2013a).
Presidente Nicolás Maduro	La necesidad del "fortalecimiento ideológico de la Fanb". La Fanb es una "(...) fuerza profundamente nacionalista, bolivariana, republicana, antiimperialista, socialista y todo eso se enmarca en un concepto del siglo XXI, profundamente chavista" (<i>El Universal</i> , 2013b). "Cada vez más nuestras academias militares tienen que formar oficiales socialistas, antiimperialistas, revolucionarios, chavistas, bolivarianos" (Morales, 2013b).
Ministra de la Defensa, almirante en jefe Carmen Meléndez	"(...) todos tenemos que ser Chávez en el pensamiento y en la acción para hacer irreversible la vía venezolana al socialismo". "Cuenta usted, mi comandante en jefe Nicolás Maduro, con que estaremos hombro con hombro con usted en la defensa del proceso revolucionario (...)" (Da Corte, 2013).
Ministro de Relaciones Interiores, Justicia y Paz, mayor general Miguel Rodríguez Torres	"No soy del PSUV, soy revolucionario" (Lugo/Molina, 2013).
Comandante general de la Guardia Nacional Bolivariana, mayor general Justo Noguera	"Tengan la seguridad que los integrantes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y chavista (...)" (Lozano, 2013).

ración los méritos y no solo la lealtad al proceso político, otro factor que entró a considerarse fue el desempeño de los oficiales en la administración pública. Por ejemplo, los nuevos comandantes generales de la Aviación y de la Guardia Nacional no tenían cargos dentro de la estructura militar sino en la administración pública (Nederr, 2013a).

1.3 MILITARIZACIÓN DE LA SOCIEDAD

A lo largo de 2013, desde el poder ejecutivo se han tomado decisiones que profundizan la militarización de la sociedad. En primer término, al componente de la Milicia Nacional Bolivariana se añadió la creación de las milicias obreras. Segundo, las Zonas Operativas de Defensa Integral para la Fanb, y en el caso de la frontera con Colombia, el Estado Mayor Fronterizo Cívico Militar así como la Fuerza de Tarea Conjunta Fronteriza Cívico Militar. Más recientemente, el poder ejecutivo presenta iniciativas para que los militares desarrollen actividades empresariales.

En mayo, el primer magistrado ordenó la creación de las milicias obreras, que forman parte de la Milicia Nacional Bolivariana, y cuya finalidad es que los obreros y trabajadores estatales y de las empresas privadas participen en la defensa integral de la nación para consolidar el proceso del “pueblo en armas”. El presidente Maduro declaró el 23 de mayo que se busca fortalecer la “alianza obrero-militar”, y estimó que los trabajadores obtendrán un mayor respeto en la medida que estén “uniformados, armados, preparados para la defensa de la soberanía (...) y de la revolución” (*El Universal*, 2013c). Su objetivo fundamental: la defensa de la revolución, aunque algunos críticos señalan que más bien se busca el control de los obreros y sus sindicatos.

Formarán parte de las Milicias Bolivarianas, creadas hace ocho años por el presidente Chávez y que según fuentes oficiales actualmente cuentan con un contingente de 130.000 personas. Sin embargo, en un acto del 27 de agosto Maduro sostuvo: “Tenemos ahora 400.000 milicianos,

pero debemos llegar, más temprano que tarde, a un millón de milicianos. Todos los barrios tienen que estar con la milicia, con su fusil, su organización, para defender la patria” (Rodríguez/Lugo, 2013). Si estas cifras son ciertas, significa que el grupo de civiles en armas en las Milicias Bolivarianas es más de tres veces mayor que el número de efectivos de la Fanb, calculado en alrededor de 120.000. Las milicias fueron creadas como un cuerpo de apoyo de la Fanb y hay un debate sobre su verdadero lugar en la estructura de la fuerza armada. En las diferentes modificaciones de las leyes de la Fanb realizadas por el presidente Chávez, pareció que eran parte de ella. Sin embargo, ello se contradice con la Constitución de 1999 que reconoce cuatro componentes: Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional.

Se considera que la iniciativa de las milicias obreras tiene como norte establecer un mayor control del oficialismo sobre los sectores trabajadores y obreros, no solo de los del sector privado sino también de aquellos de las empresas estatales y de la administración pública. En la medida que las protestas sindicales se incrementen, esta sería una medida para controlar el descontento, especialmente ante su fracaso en controlar las organizaciones sindicales así como en su respuesta de conformación de sindicatos y organizaciones laborales oficialistas.

Esta estrategia formaría parte del análisis promovido por el Comando Estratégico Operacional, creado mediante leyes expedidas por el presidente Chávez, sobre la nueva doctrina militar venezolana, centrada en operaciones orientadas a una “guerra popular de resistencia”, desarrollada en diferentes países, por ejemplo, Cuba, China y Corea del Norte, en circunstancias bastante alejadas de la situación venezolana actual. Esta doctrina fortalece en nuestro caso la creación de organismos como las milicias obreras, fundamentadas en la noción del pueblo en armas.

En otro ámbito, en noviembre de 2012 se decretó la creación, en ocho estados distintos, de ocho Zonas Operativas de Defensa Integral para la Fanb, que según el gobierno buscaban fortalecer la unión cívico-militar en la defensa del país,

que se rige por el mandato constitucional de la corresponsabilidad entre la sociedad y el estado para la defensa y la seguridad. Otras voces alertan respecto al control político que se pretende ejercer, debido especialmente a que en ese momento de los ocho estados tres tenían gobernadores de partidos de la oposición. Por esto, la medida se interpretó como un paso para ir hacia un modelo de control interno por parte de las Fanb, rompiendo con el modelo tradicional de defensa ante enemigos externos (Nederr, 2012).

En el caso de la frontera con Colombia, después de la reunión entre los presidentes Juan Manuel Santos (2010-) y Nicolás Maduro, en julio, del lado venezolano se crearon el Estado Mayor Fronterizo Cívico Militar así como la Fuerza de Tarea Conjunta Fronteriza Cívico Militar (Nederr, 2013c). Aun cuando se dice que su finalidad es combatir los delitos fronterizos, algunas críticas sostienen que es, más bien, una forma de afianzar el control sobre las poblaciones fronterizas, especialmente en los estados Táchira y Zulia, donde los sectores opositores tienen una presencia importante. Se ha alertado también sobre la superposición de funciones con otras instancias como las fuerzas de tarea, los teatros de operaciones de las regiones y las zonas estratégicas de defensa integral, que a la larga podría producir conflictos entre los diferentes comandos (Nederr, 2013c).

Se anunció que la estructura de la Fuerza de Tarea Conjunta Fronteriza Cívico Militar estará comandada por un general de brigada o contraalmirante y que tendrá un Estado Mayor Cívico Militar constituido por el Estado Mayor Conjunto de las Zonas Estratégicas de Defensa Integral y representantes del gobierno nacional, las gobernaciones, los municipios y las comunas. En cuanto a la parte operativa, también se contempla la participación del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (Sebin), el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminológicas (CICPC) y la Policía Nacional Bolivariana (PNB), siendo evidente el predominio de los componentes militares.

Desde hace varios años ya existe preocupación por la participación de los militares en tareas de desarrollo económico. En esa línea, el presidente Maduro les otorgó funciones que los convierten en nuevos empresarios. Como en Cuba¹ y Ecuador, se han creado empresas especiales, con la finalidad de integrar al sector al proceso productivo del país. Hasta la fecha se han creado cuatro: el Banco de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (BanFanb), un canal de televisión (TvFanb), Emiltra (Empresa Militar de Transporte), que se dedicará al transporte de carga por aire, mar y tierra, así como AgroFanb, la empresa agrícola de los militares.

Las principales críticas a este nuevo rumbo de los militares como empresarios se fundamentan en la preocupación por la posibilidad de una profundización mayor de la corrupción así como por su desprofesionalización, recordándose entonces un caso emblemático de corrupción, el plan Bolívar 2000, que trece años después no ha sido investigado por la Contraloría ni la Fiscalía General de la República.

Se dijo antes que el control democrático sobre el sector de seguridad y defensa requiere de la supervisión de las actividades por parte de los poderes legislativo y judicial, de organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación. En la actualidad en Venezuela esto es imposible, porque en el país se ha profundizado la tradición del secretismo respecto a estos asuntos. En el índice gubernamental anticorrupción del sector defensa (www.defenceindex.org) de Transparencia Internacional, se señaló que aun cuando en la Asamblea Nacional existe una Comisión de Seguridad y Defensa, no tiene poder de supervisión alguno en cuanto a aspectos doctrinarios, de recursos y ejecución financiera. El acceso a la información pública es prácticamente inexistente en el país, más aún en estas áreas.

En conclusión, desde que el presidente Maduro asumiera en abril, la Fanb ha adquirido mayor autonomía aún frente a la sociedad y al liderazgo político civil. No se han dado pasos importantes para que los civiles ejerzan mayor control sobre los sectores de defensa y seguridad

sino todo lo contrario, y la posibilidad de que los militares acepten el control civil es cada vez menor. Esta autonomía creciente se ve en el *gobierno de calle militar*, iniciado el 8 de agosto y cuya finalidad es atender fundamentalmente la situación de bienestar social de la Fanb, la infraestructura de las instalaciones castrenses y, también, las necesidades de la población.

La Fanb desempeña un papel de tutelaje cada vez mayor sobre la sociedad venezolana, al contrario de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, asumiendo en forma discreta, y creciente, el papel de árbitro no solo frente a la polarización política del país, sino en los conflictos internos por el poder dentro del oficialismo.

2. SEGURIDAD CIUDADANA

Según las encuestas, desde hace varios años la inseguridad es la mayor preocupación de la población venezolana. El gobierno señala que es un problema de percepción, alimentada por los medios de comunicación privados. Sin embargo, en el último estudio del Instituto Venezolano de Análisis de Datos, realizado en agosto de 2013, 80,8% de los encuestados afirmó que la inseguridad es el principal problema que confrontan.

Según la cifra oficial, la tasa de muertes violentas en 2011 fue de 48 por 100.000 habitantes. Estudios independientes recientes estiman que en 2012 fue de 73 por 100.000 (Tablante, Tarre, 2013). En febrero de 2013, el entonces vicepresidente Maduro dio a conocer que en 2012 hubo 16.030 homicidios, lo que llevó la tasa a 56 asesinatos por cada 100.000 (Molina, 2013). No obstante, fuentes independientes como el Observatorio Venezolano de la Violencia (OVV) señalaron que la cantidad de muertes violentas de 2012 fue de 21.692 (Tablante y Tarre, 2013). El Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea) afirma que si a la cifra oficial se suman las muertes en enfrentamientos y resistencia a la autoridad, los muertos llegarían casi a los 23.000 (www.derechos.org/ve). El OVV proyecta que en 2013 se producirán alrededor

de 25.000 homicidios (Mayorca, 2013b), lo cual indica que el auge de la violencia continúa y evidencia, una vez más, el fracaso de los planes gubernamentales.

El Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (www.seguridadjusticiaypaz.org.mx), organización que hace seguimiento desde México, determinó que en 2012 Caracas fue la tercera ciudad más peligrosa de América Latina, después de San Pedro Sula, Honduras, y Acapulco, México. En este índice de las veinte ciudades más peligrosas de la región figuran además Barquisimeto, en el noveno lugar, y Ciudad Guayana, en el veinte.

Las causas de esta situación son múltiples, y entre ellas se encuentran la desinstitucionalización y la impunidad, que en el mejor de los casos se sigue calculando en alrededor de 92%. Además, el trabajo de las policías municipales y estatales se ha debilitado y la cobertura de la Policía Nacional Bolivariana es escasa, a pesar de que el presidente anunciara, el primer semestre de 2013, el incremento en más de 10.000 nuevos efectivos.

Dos han sido las principales respuestas estatales en el último año: el plan Patria segura y la promulgación por parte de la Asamblea Nacional de la ley para el desarme y control de armas y municiones.

Ante la inseguridad, el 13 de mayo el presidente Maduro anunció el plan Patria segura, el vigésimo primero del gobierno en los últimos quince años. Esta nueva iniciativa fue calificada como un plan especial y demuestra el grave problema existente en la estrategia para afrontar la inseguridad, pues es signo de que las veinte anteriores fracasaron. Formalmente, el gobierno señaló que forma parte de la gran misión A toda vida Venezuela, anunciada por el presidente Chávez en junio de 2012 en el marco de la campaña electoral presidencial. Sin embargo, una evaluación en marzo mostró que de las treinta y cuatro medidas previstas solo se habían ejecutado cinco².

El plan Patria segura tiene como uno de sus principales vértices (Lugo y Molina, 2013) la prevención y la convivencia ciudadana. No obstante, en la práctica ha consistido fundamentalmente en el incremento del número de efectivos militares que participan en labores de seguridad ciudadana. Se decretó que estaría presente en los setenta y nueve municipios con más altos índices delictivos. Con una atención especial en Caracas, desde mediados de mayo se desplegó a componentes de la Fanb. El plan tenía previsto una duración de seis meses con la participación de 3.000 efectivos militares. Asimismo, el 26 de mayo el presidente ordenó el desplazamiento de 7.000 efectivos para garantizar la seguridad en los estados fronterizos de Táchira y Barinas.

En el caso de la capital, estuvo centrado en puntos focales sin una flexibilidad y movilidad hacia sectores de alto riesgo, en función de lo cual se ha señalado que los grupos delictivos simplemente desplazarán su actividad hacia territorios cercanos que no tengan la presencia de tropas militares.

Existen cuatro críticas fundamentales a este plan y al papel cada vez mayor de los militares en estas labores. La más importante es que la presencia militar es inconstitucional, debido a que la Constitución de 1999 establece en su artículo 332 que “los órganos de seguridad ciudadana son de carácter civil”. Este es pues un indicador adicional del creciente debilitamiento del control democrático, como se mostró en la sección anterior.

La segunda: el incremento en la presencia de efectivos militares en labores de seguridad ciudadana ha causado suspicacias al señalarse que su finalidad es intimidar a la población y evitar movilizaciones de protesta. En este sentido, la misma ministra de la Defensa declaró: “Nosotros como Fanb estamos atentos a todo lo que sucede en el país para tomar acciones inmediatas si hay algún punto de ebullición (...) pero si se da vamos a hacer todo lo que esté a nuestro alcance para apagarla. Estamos alertas” (en Urbano, Yámis, 2013). En este sentido, Provea ha alertado

que esta presencia militar se complementa con la utilización de la ley contra la delincuencia organizada y financiamiento al terrorismo sancionada el 30 de abril de 2013, con la finalidad de criminalizar la protesta así como la práctica inconstitucional de utilizar la justicia militar para procesar a civiles (De la Rosa, 2013).

Tercera, se considera que cuando se decide utilizar efectivos militares en tareas de seguridad pública, deberían formarse por lo menos durante ocho meses para cumplir trabajos en esta área, pues de lo contrario los riesgos de uso desproporcionado e inoportuno de la fuerza son grandes (Mayorca, 2013a). En el caso venezolano, este entrenamiento ha sido inexistente. En su informe de 2012 el Provea determinó que miembros de la Guardia Nacional y del Ejército estuvieron involucrados en 44,44% de los casos de tortura (www.derechos.org.ve).

Más recientemente, esta misma organización denunció (Romero, T. 2013) que desde 2012 se han registrado veintiún casos de uso indiscriminado de la fuerza por parte de funcionarios militares. Además, ha señalado que a partir de la puesta en marcha del plan Patria segura, en el lapso de dos meses hubo ocho casos de violación al derecho a la vida, es decir del asesinato de civiles “por error” por parte de miembros de las fuerzas militares adscritas a esta iniciativa gubernamental.

Por último, en el marco de la reforma policial que adelanta el gobierno, el incremento de la presencia militar en labores de seguridad ciudadana indica el reconocimiento del fracaso de dicha reforma. Cabe un interrogante: ¿cuál es el papel de la Policía nacional bolivariana en la que se han invertido recursos humanos y financieros?

En este sentido, en el gasto en seguridad y defensa del presupuesto nacional de 2013 (www.transparencia.org.ve) se destaca la prioridad que se le otorga al sector defensa y la disminución de la importancia del sector seguridad (véase la tabla 2).

TABLA 2. GASTO EN SEGURIDAD Y DEFENSA, 2012 Y 2013

US\$ por sector/año	Seguridad interna y orden público	Administración de justicia y Ministerio Público	Defensa nacional
2012	26.397 millones	84.949 millones	132.252 millones
2013	16.279 millones	70.043 millones	166.742 millones

Como se ve, en defensa hay una variación positiva de 4,82%, mientras que el gasto en seguridad muestra un descenso de 59,33%. A lo que debe añadirse que la mayoría de las compras de armamento y otros gastos militares se hacen con fondos paralelos que no forman parte del presupuesto nacional, siendo por tanto recursos sobre los que no existen informes oficiales, utilizados con criterios discrecionales sin ningún tipo de transparencia ni de control, sin acceso a información acerca de su utilización.

Respecto a los resultados del plan Patria segura, según declaraciones del ministro de Interior, Justicia y Paz del 11 de junio, ha llevado a la reducción de 55% de los secuestros y de 15% en los homicidios. Estos porcentajes, sin embargo, no tienen un respaldo que muestre la metodología utilizada para obtenerlos, ni permiten establecer un marco comparativo, pues los estimativos oficiales anteriores se desconocen. Voceros de organizaciones de la sociedad civil dedicadas al análisis y seguimiento de este problema concluyen que estas estadísticas esconden uno de los principales problemas de inseguridad: la impunidad de los homicidios, que en Venezuela se calcula como mínimo en 92% (Mayorca y Molina, 2013), como se señaló.

Se estima por tanto que el plan Patria segura, al desplegar a la fuerza armada, tiene el objetivo fundamental de crear una sensación de mayor seguridad para los ciudadanos, con la intención de transmitir una imagen de aplicación de una política de mano dura, política que ha fracasado en otros países de la región. En una entrevista, el ministro de Relaciones Interiores, Justicia y Paz (Galicia y Molina, 2013) negó la militarización de la seguridad ciudadana y señaló que la ciuda-

danía era la que pedía la presencia de los militares, lo cual se corrobora con los datos aportados por una encuesta efectuada por el OVV, en la que 64% de los entrevistados calificaron de bueno o muy bueno el despliegue de los militares en tareas de seguridad ciudadana (Mayorca, 2013b). Sin embargo, es poco probable que haya cambios significativos y, como se señaló, se espera el incremento en los niveles de violencia e inseguridad.

Aparte de estos planes de seguridad, desde 2011 el gobierno había instalado la Comisión presidencial para el control de armas, municiones y desarme, en la que participan el ministro de Interior, Justicia y Paz y representantes del Ejecutivo, la Asamblea Nacional, el Ministerio Público, cuerpos policiales así como académicos de organizaciones de la sociedad civil. Entre sus actividades (Gabaldón, 2013) han estado varios estudios en parroquias de la ciudad de Caracas y en el interior del país sobre la violencia asociada a armas de fuego, y entre sus principales conclusiones estuvieron que “la violencia asociada a armas de fuego en Venezuela es un fenómeno real y preocupante” (Gabaldón, 2013: 3). La Comisión entregó también propuestas durante el proceso de discusión en la Asamblea Nacional de la ley para el desarme y el control de armas y municiones, entre cuyos aspectos más importantes estuvieron las normas para los permisos de porte, la comercialización de las municiones y el desarme voluntario³.

Dicha ley fue aprobada por el poder legislativo el 11 de junio de 2013 y promulgada por el presidente Maduro cuatro días más tarde. Las iniciativas más notorias han estado centradas en la entrega voluntaria y anónima de armas hasta

diciembre de 2013, que se prevé pueda extenderse por un lapso mayor. Con un despliegue en los medios de comunicación, se han publicitado casos de entregas a cambio de incentivos, especialmente por parte de algunos grupos armados irregulares a favor del gobierno, los llamados colectivos. En diferentes partes del país se han llevado a cabo actos de inutilización de armas y la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (www.unes.edu.ve) reportó la presencia en septiembre de una comisión del Mercosur y de representantes de otros países de la región que proveyeron asistencia en esta materia.

A septiembre de 2013 la cobertura de esta normativa se consideraba escasa, y entre las críticas que se le hacen está que fomenta la impunidad, al no investigarse si las armas entregadas estuvieron involucradas en delitos, más aún, en homicidios. No se efectúan las experticias correspondientes y la persona que las entrega está sujeta a una amnistía automática. A pesar de existir anuncios sectoriales sobre incautación, entrega e inutilización, no hay información precisa sobre la cantidad total inutilizada y si se cumplió la meta trazada por la Comisión Presidencial, de destruir 50.000 armas en 2012. Existen serias dudas sobre la influencia efectiva de esta política de desarme en la disminución de la violencia y la inseguridad, lo que se ratifica con las proyecciones presentadas, de acuerdo con las cuales se prevé el incremento de las muertes violentas en 2013.

Otro factor determinante para el incremento continuo de la inseguridad y de las muertes violentas es la presencia cada vez mayor de la delincuencia organizada. De acuerdo con un estudio reciente (Tablante y Tarre, 2013), esta tiene alcances y actores nacionales e internacionales. Pese a la ausencia de cifras oficiales fidedignas, los autores estiman que “entre 34,5% y 55,1% de los homicidios que ocurren en el país están relacionados con la delincuencia organizada” (p. 36). Sostienen que sus campos de actuación son amplios e incluyen el tráfico de drogas, la legitimación de capitales, la corrupción a todos los niveles gubernamentales y especialmente en la estatal petrolera PDVSA así como en el sistema

financiero, el contrabando, el tráfico de armas, la trata de personas, los delitos informáticos y otras actividades.

En cuanto al narcotráfico, Tablante y Tarre (2013) señalan que Venezuela, considerado un país de tránsito, no ha logrado disminuir esta actividad, pese a los anuncios gubernamentales respecto al incremento de incautaciones. No son solo los organismos del gobierno de Estados Unidos los que hacen evaluaciones negativas respecto a la lucha antidrogas, sino también instancias internacionales como la Organización de las Naciones Unidas. En este sentido, los autores señalan que un examen de los pocos datos entregados por los organismos gubernamentales evidencia que el enfoque principal está orientado hacia los pequeños distribuidores y no a las estructuras y redes que manejan el negocio de producción y distribución así como la legitimación de capitales asociadas al narcotráfico⁴. Además, en el ámbito nacional predomina la perspectiva represiva y el problema del consumo no se confronta con políticas de salud.

La debilidad institucional que enfrenta el país lleva a que “la delincuencia organizada se haya infiltrado en el sistema financiero, en el poder judicial, en el Ministerio Público, en las policías y en el sistema penitenciario, y ha llevado incluso a modificar leyes en la Asamblea Nacional” (Tablante y Tarre, 2013: 39). De esta forma, la corrupción generalizada contribuye mucho a la actuación de la delincuencia organizada y, por tanto, al incremento de la inseguridad y la violencia. El control cambiario se ha convertido en un campo importante para la ampliación de una gran cantidad de ilícitos y manipulaciones financieras. En el informe del “Índice de percepción de la corrupción” 2012 de Transparencia Internacional, de los ciento setenta y cuatro países evaluados, Venezuela ocupó el lugar ciento sesenta y cinco (www.transparency.org). Como se señaló, ello contribuye al alto grado de impunidad existente.

El primer mandatario ha declarado que un eje central de su nuevo gobierno será la lucha contra la corrupción. Inclusive en septiembre de 2013 el

oficialismo intentaba que la Asamblea Nacional le aprobara una ley habilitante que permitiera al presidente Maduro legislar en materia de corrupción, iniciativa que se veía con escepticismo por dos razones. Primera, porque esta potestad del presidente de la república de promulgar leyes fue utilizada por el presidente Chávez para dictar normativas que no estaban relacionadas con la ley habilitante. En este sentido, se considera que es posible que el presidente Maduro la utilice más para adelantar aspectos relacionados con su proyecto político que con la corrupción. Segunda, por la utilización de la corrupción como un instrumento de persecución política, no solo en contra de dirigentes de la oposición sino también en los conflictos internos del oficialismo.

En conclusión, se percibe que la inseguridad, en todas sus dimensiones, tiende a aumentar, que las políticas gubernamentales son ineficaces y que el debilitamiento institucional creciente contribuye a fomentar la violencia.

3. COOPERACIÓN REGIONAL:

¿FUENTE DE LEGITIMIDAD?

Como se señaló, la enfermedad y el fallecimiento del presidente Chávez tuvieron impacto en los ámbitos doméstico e internacional. Debido a su situación de salud, el objetivo del gobierno venezolano de que el primer mandatario fuese un actor importante en América Latina, el Caribe y el mundo, se vio disminuido. Y así como el presidente Maduro no es Chávez en la vida nacional, tampoco lo es en el escenario internacional. A lo que se suma que la situación económica del país restringe considerablemente los recursos financieros disponibles para las iniciativas centradas en la cooperación energética y financiera que apuntalaron la presencia internacional del gobierno venezolano en los últimos quince años.

Por tanto, en 2013 se ha visto el interés por mantener la presencia en este escenario, la importancia otorgada al mismo para la política doméstica, al tiempo que el debilitamiento del liderazgo personal y financiero de la actual élite

política. Todo lo cual se evidencia en el ámbito regional de América Latina y el Caribe, en las relaciones bilaterales con Colombia y con Estados Unidos. Otro aspecto por resaltar del gobierno del presidente Maduro es lo que se percibe como la influencia creciente del modelo cubano, especialmente en el sector defensa, lo que se estima profundizaría la presencia cada vez mayor de acciones autoritarias y de militarización de la sociedad.

3.1 EL ESCENARIO REGIONAL

Durante sus primeros seis meses de gobierno, el desempeño internacional del presidente Maduro se ha caracterizado por la búsqueda de legitimidad en el exterior con la finalidad de obtener esa legitimidad también en el plano doméstico. El primer espaldarazo lo recibió de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) que, dada la crisis política por el desconocimiento de los resultados electorales por parte de la oposición, convocó a una cumbre extraordinaria en Lima. Esta instancia reconoció la elección de Maduro pero al mismo tiempo decidió respaldar la auditoría del 100% de los resultados prometida por el presidente electo y el Consejo Nacional Electoral, que se realizó solo parcialmente y sin la presencia de la oposición y de una veeduría independiente. El organismo aprobó también la conformación de una comisión que visitara el país con la finalidad de investigar las denuncias de actos de violencia poselectoral. Esta comisión no se formó por lo que la investigación acordada no se efectuó. Esta actuación de la Unasur da argumentos a quienes consideran que esta es una instancia que defiende los intereses presidenciales mas no los valores democráticos.

Como ha señalado Cardozo (2013), con la finalidad de mantener la gobernabilidad interna, a partir de su posesión en abril, el presidente y otros altos funcionarios despliegan una agenda internacional activa, con la finalidad de buscar el reconocimiento del nuevo gobierno y, también, de establecer acuerdos que permitan afron-

tar los cada vez mayores problemas internos, especialmente en cuanto a la escasez y desabastecimiento de productos en el sector alimentario. Los destinos más importantes del presidente, vicepresidente, canciller, ministro de Energía y presidente de PDVSA, así como del presidente de la Asamblea Nacional, quienes conforman una especie de liderazgo colegiado para la transición, han sido regionales y mundiales.

En el ámbito de América Latina y el Caribe se han privilegiado las visitas a Cuba de distintos personeros del régimen, así como a Uruguay, Argentina, Brasil y Haití. En el contexto de actividades relacionadas con organismos regionales se destaca la participación en las cumbres extraordinarias de la Unasur en Lima el 18 de abril, para discutir el caso venezolano, así como la reunión de emergencia en Bolivia el 4 de julio. El 12 de ese mismo mes el primer mandatario viajó a Montevideo para asumir la presidencia *pro tempore* del Mercosur, y, posteriormente, el 30 de julio asistió a la XII Cumbre de la Alba-TCP en Ecuador. En el ámbito mundial, los destinos en los seis meses del actual gobierno han dado prioridad a sus aliados China, Rusia, Bielorrusia y otros países europeos como España, Italia, Portugal y Francia.

Aparte de ello, para proveer una imagen de normalidad y tratar de afianzar su liderazgo regional se ha desarrollado una estrategia fundamentada en tres ejes. Su área de influencia natural, que sigue siendo la Alba-TCP y Petrocaribe, la Secretaría General de la Unasur, que influyó en la agenda y las decisiones del organismo en los primeros nueve meses de 2013, así como el asumir la presidencia *pro tempore* del Mercosur en julio. En el primer caso, este esquema de cooperación, con fuerte acento político-ideológico, continúa dependiendo de los recursos venezolanos y respondiendo a sus intereses. Durante 2013 se efectuaron varias reuniones, fundamentalmente en Caracas, con el objetivo principal de mostrar la solidaridad y el apoyo de sus integrantes al nuevo gobierno. Sin embargo, debido a la crisis económica local, la pregunta es si se podrán continuar desembolsando recursos tan

cuantiosos en el marco de estos esquemas de cooperación.

En cuanto a la Unasur, cabe destacar que bajo la dirección del secretario general venezolano, quien tiene poca presencia en la sede del organismo en Quito, han tomado importancia en la agenda, por lo menos en el discurso, los asuntos de energía y medio ambiente (De Lisio, 2013). Uno de los eventos más destacados fue la conferencia de la Unasur sobre Recursos naturales para el desarrollo integral de la región, efectuada en Caracas el 27 de mayo. En la VII Reunión ordinaria de jefas y jefes de estado y de gobierno, realizada en Surinam el 30 de agosto, el secretario resaltó en su Memoria y cuenta de gestión la importancia de los recursos naturales de la región para el impulso del desarrollo económico y social. En esta misma reunión, que marcó el traspaso de la presidencia *pro tempore* de Perú a Surinam, se decidió que a finales de septiembre se daría a conocer la persona que sustituirá al secretario general actual (www.unasur.org).

Como correspondía aun cuando existan cuestionamientos sobre su ingreso, Venezuela asumió la presidencia *pro tempore* del Mercosur en julio. Después de dos meses no hay indicios claros sobre su orientación, pero la posición del gobierno de no convertir el reingreso de Paraguay en un asunto de debate hace presagiar una posición de conciliación. En este sentido, cabe destacar que el gobierno venezolano requiere del apoyo de sus socios regionales, entre los que se destacan Brasil y Argentina en el plano comercial y, en menor medida, el apoyo político del gobierno uruguayo.

Desde Venezuela se han hecho algunas críticas a la Alianza del Pacífico, pero en su agenda regional no parece estar el fomentar una polarización ideológica que pueda afectar sus intereses tanto en la Unasur como en la Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), presidida actualmente por Cuba, su mayor aliado estratégico.

En el campo específico de la defensa, se ha dado continuidad al establecimiento, por lo me-

nos en el discurso, de una institucionalidad paralela entre la Unasur y la Alba. En este sentido, mientras que en la primera se decidía el establecimiento de una Escuela de Defensa de la Unasur, el primer mandatario boliviano anunciaba la puesta en marcha de la Escuela de Defensa de la Alba.

En función de adelantar estos planes, los altos mandos militares de Bolivia y Venezuela se reunieron de nuevo en Caracas, el 10 de junio de 2013, reunión en la que participaron los presidentes Morales y Maduro, en un evento cuyo objetivo fue el intercambio estratégico operacional. Se señaló que era preciso “profundizar el ideal bolivariano en la doctrina militar” de ambos países, así como diseñar acciones conjuntas ante amenazas externas. De ahí la propuesta de profundizar la iniciativa de la Escuela de Defensa de la Alba.

Entre el 25 y el 26 de julio se efectuó en Santa Cruz, Bolivia, el I Seminario internacional sobre seguridad y defensa de los países de la Alba, en el que participaron representantes de las fuerzas armadas de Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela. Es importante notar al respecto que los países caribeños de habla inglesa miembros de la organización no participan en ninguna de las instancias de seguridad y defensa, argumentando desde el comienzo su pertenencia al sistema de seguridad regional del Caribe.

Durante el seminario el presidente Morales presentó las principales propuestas en torno a la nueva doctrina militar que regirá esta escuela, centradas en la concepción de la seguridad cooperativa. Entre las más importantes:

- ♦ Construir una región de paz.
 - ♦ Defender la soberanía regional.
 - ♦ Construir un bloque estratégico militar.
 - ♦ La solidaridad inmediata. Las acciones de ataque a un miembro se considerarán como un ataque a todos.
 - ♦ El papel de la fuerza armada en la protección y preservación de los recursos naturales.
- ♦ La principal amenaza a la región es Estados Unidos. En la actualidad se materializa en la expansión del Comando sur con su IV flota naval en la región.
 - ♦ En función de la necesidad de tener unas fuerzas armadas que además de su entrenamiento militar estén formadas política e ideológicamente, tendrá una orientación “anticolonialista, antiimperialista y anticapitalista”.

Como conclusión de este evento se firmó un acta de compromiso para impulsar la Escuela de Defensa, siendo los próximos pasos:

- ♦ Presentar en la reunión del comité político de la Alba, que se realizó en Lima en julio, la propuesta de creación de la escuela con la finalidad de garantizar su institucionalización y la aprobación de los recursos financieros que la hagan viable.
- ♦ El análisis de los poderes legislativos de los países participantes de las conclusiones del Seminario de Santa Cruz y de las propuestas iniciales.

A septiembre se conoce la existencia de un acta compromiso para su funcionamiento, siendo uno de los problemas fundamentales los recursos que le permitan hacerlo, que se supone vendrían fundamentalmente de Venezuela. Sin embargo, en el marco de la crisis económica actual que enfrenta el país, se estima que los dineros que puedan destinarse a esta iniciativa serán escasos.

En el contexto regional llama la atención que esta idea de dar prioridad a una Escuela de Defensa de la Alba fuera posterior a la propuesta de creación de la Escuela Suramericana de Defensa (Esude) efectuada en el marco de la Unasur en Quito el 9 de mayo. Esta parece ser entonces la respuesta de la Alianza a la intención del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), de la Unasur, de mantener una doctrina de seguridad y defensa que acepta la diversidad de las doctrinas nacionales y no está definida ideológicamente.

En el marco del CDS, a la reunión de Quito asistieron delegaciones militares de Argentina, Brasil y Ecuador y se presentó la propuesta de crear un centro académico de estudios de seguridad y defensa con el objetivo central de convertir a la región en una zona de paz, en coincidencia con los planteamientos de la Alba. En este sentido, se propuso también formular una nueva doctrina, que incluya la participación militar en nuevas competencias como la prevención, el control fronterizo y la atención a emergencias.

Esto genera un importante debate interno en la Unasur, donde las principales divergencias giran en torno a la participación de las fuerzas armadas en seguridad ciudadana y en la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico. Incluso, en función de ello, desde sus inicios en su estructura institucional se creó el CDS y posteriormente otros dos consejos que se encargarían de los asuntos de seguridad: el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas y el Consejo Suramericano en material de Seguridad Ciudadana, Justicia y de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

La dinámica de creación de la Escuela Suramericana de Defensa parece estar más adelantada que la iniciativa bolivariana. El documento de la reunión de Quito, que recibió el respaldo de gobiernos como los de Guyana, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, fue presentado en la VIII Reunión de la Instancia Ejecutiva del CDS en Lima el 19 de mayo⁵. El cronograma aprobado para adelantar la propuesta fue:

- ♦ Presentación durante la segunda semana de julio de la propuesta académica.
- ♦ Reunión en la segunda semana de agosto, en Brasilia, para la elaboración del estatuto y confirmar su sede.
- ♦ Presentación en noviembre de la propuesta completa a los ministros de Defensa de cada país.

En conclusión, la Escuela de Defensa de la Alba parece formar parte de la retórica política de los gobiernos participantes, básicamente de

Bolivia, y su puesta en marcha será lenta. En cambio, la iniciativa de la Unasur tiene un potencial mayor, especialmente porque parece contar con el apoyo del gobierno de Brasil, que ha participado, junto con Argentina y Ecuador, en la concepción de la Escuela Suramericana.

3.2 RELACIONES COLOMBO-VENEZOLANAS:

POSIBLES IMPACTOS DE LAS NEGOCIACIONES DE PAZ

Después del *impasse* entre los gobiernos de Venezuela y Colombia a raíz de una entrevista no oficial del presidente Santos con Enrique Capriles, excandidato presidencial de la oposición venezolana, los primeros mandatarios se reunieron el 22 de julio con la finalidad de reforzar los planes binacionales. Posteriormente, el 2 de agosto, hubo una reunión de la Comisión Mixta binacional en Caracas, y este acercamiento entre los cancilleres tuvo como puntos focales (Theis, 2013) afrontar el problema del comercio ilegal en la frontera, colaborar en labores de inteligencia respecto al contrabando y el secuestro, cooperar en el combate contra la minería ilegal y determinar un mecanismo que se ocupe de incidentes fronterizos que generalmente están asociados a la actuación de la Guardia Nacional venezolana en estas zonas. Durante este encuentro el canciller venezolano anunció que no se permitirían bases de operaciones de grupos irregulares de ningún tipo y señaló el compromiso con el proceso de paz en Colombia.

En función de esto, es importante señalar el papel de Venezuela en las conversaciones entre el gobierno colombiano y las Farc en La Habana, después de una etapa inicial en Oslo en octubre de 2012. Conocido es el papel desempeñado por el presidente Chávez en el inicio de este proceso así como el acompañamiento actual de Venezuela en estas conversaciones. No obstante la evaluación positiva que se hace de esta iniciativa venezolana, una crítica importante es que esta instancia no se ha utilizado para obtener información respecto a los ciudadanos venezolanos

que aún permanecen en manos de las Farc (Mayorca, 2013c).

En caso de ser exitosas las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y las Farc, uno de los interrogantes fundamentales es sus posibles consecuencias sobre la situación de seguridad en Venezuela. De acuerdo con las dinámicas que se han venido desarrollando en los últimos años, se estima (Mayorca, 2013c) que podría haber un incremento de las actividades delictivas de grupos que no se acojan a los acuerdos. Por tanto, especialmente en la frontera colombo-venezolana, puede esperarse el incremento de actividades ilegales asociadas al narcotráfico, el secuestro, la extorsión, el contrabando de gasolina, metales preciosos, armas y alimentos, así como el sicariato y el tráfico de personas. A lo que se añadiría el proceso de legitimación de capitales. Por tanto, “adentrándose cada vez más en el territorio venezolano bajo una nueva modalidad de organización criminal conocida como “Bacrim” (banda criminal), que designa a estructuras delictivas altamente violentas en lo interno y externo” (Mayorca, 2013c: p. 4).

Es importante tomar en consideración además los impactos políticos de estas conversaciones tanto en el país como en la región. Miguel Ángel Martínez (2013) ha señalado que aun cuando el presidente Santos espera que finalicen en 2013, es poco probable que esto ocurra. El mejor escenario regional es que se llegue a acuerdos. No obstante, es preciso examinar también el escenario de un fracaso de estas negociaciones.

En el caso venezolano tendría varias consecuencias. Primera, el retroceso en la diplomacia del gobierno venezolano, pues aunque se ha mantenido un bajo perfil, el papel de Venezuela ha sido importante, especialmente en función de buscar una salida que permita que las Farc y sus aliados puedan optar al poder por medio de elecciones. Desde allí se esperaría iniciar la construcción del modelo del socialismo del siglo veintiuno al estilo venezolano, puesto en práctica en mayor o menor medida en Bolivia, Ecuador y Nicaragua. Segunda, la reactivación, aunque

débil, de las Farc y el posible regreso a la conducta de cobijo implícito por parte del gobierno venezolano, que llevaría a nuevas tensiones diplomáticas bilaterales. Tercera, una mayor inseguridad por la presencia no solo de las Bacrim sino, nuevamente, de grupos guerrilleros. A estos escenarios debe añadirse la incertidumbre sobre los resultados de las elecciones presidenciales colombianas de 2014, que podrían contribuir a aumentar tensiones entre los dos gobiernos de resultar electo un representante del uribismo.

3.3 LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS

La iniciativa para normalizar las relaciones con Washington tomó un sentido inverso al de Bogotá. El presidente Maduro decidió reanudar los contactos, que había iniciado como canciller en noviembre del año pasado, nombrando un encargado de negocios que se encontraba sosteniendo conversaciones con el Departamento de Estado. Después del caso Snowden y de la oferta de otorgarle asilo, las declaraciones de la ahora embajadora de Estados Unidos ante la ONU llevaron a que el presidente venezolano decidiera suspender el acercamiento. Sorprendió que lo hiciera flanqueado por el presidente de la Asamblea Nacional y la ministra de Defensa, ambos vestidos con uniforme de campaña (Morales, 2013). Este evento se produjo en el marco de la creciente radicalización política del discurso presidencial en los ámbitos doméstico e internacional. Todo parece indicar que en lo que queda de 2013 habrá continuidad con la política tradicional de los últimos quince años, de pragmatismo económico en cuanto al comercio y confrontación discursiva. El caso de Siria sirvió como escenario para que el gobierno venezolano mostrara de nuevo su posición antagónica y retadora ante el de Estados Unidos.

Como señala Carlos Romero (2013), las tensiones bilaterales han tenido acciones específicas desde Washington, que incluyen la sanción, el 12 de febrero de 2013, a la empresa Cavim por la supuesta venta de armamentos y tecnología

militar a Corea del Norte, Irán y Siria, la expulsión de dos agregados militares de Estados Unidos el 5 de marzo de 2013 así como el anuncio, el 9 de mayo, del Departamento del Tesoro de la imposición de nuevas sanciones contra el Banco Binacional Irán-Venezuela.

Este enfriamiento de las relaciones permite volver al discurso sobre la inminente intervención estadounidense para lo cual tiene que haber una unidad nacional. Con ello se le da continuidad a la hipótesis de conflicto militar con la potencia del norte y a su intervencionismo por medio de los enemigos internos del régimen asociados con actores externos, entre los que se ha señalado al ex presidente Álvaro Uribe. A medida que la situación interna muestra serios problemas y existe un creciente clima de ingobernabilidad, aumentan las denuncias de planificación de atentados contra el presidente y altos dirigentes oficialistas, planes y acciones de sabotaje en las instalaciones eléctricas y petroleras así como planes de conspiraciones desestabilizadoras.

Se ha señalado (Romero, C., 2013) que desde 1999 las relaciones de Venezuela con Estados Unidos y Cuba se invirtieron. A partir de la llegada al poder del presidente Maduro estas tendencias parecen acentuarse, tal como ya lo habían hecho durante los catorce años de gobierno del presidente Chávez: el tránsito desde la confianza a la desconfianza con Estados Unidos mientras que con Cuba las relaciones fueron inversas, convirtiéndose la isla caribeña en el principal aliado estratégico de Venezuela. Romero señala también que las principales preocupaciones de Washington en la actualidad son la profundización de las relaciones del gobierno venezolano con un eje antioccidental así como la problemática interna. En el primer caso, la continuidad de vínculos estrechos principalmente con Irán, Siria, Sudán, Bielorrusia y en menor medida con China y Rusia. Los acontecimientos en Siria en los primeros nueve meses de 2013 son un ejemplo. La mayoría de los países suramericanos adoptaron una posición de crítica hacia cualquier intervención militar extranjera en el conflicto interno de este

país, como lo muestra la declaración de la Cumbre de la Unasur realizada en Surinam el 31 de agosto de 2013. Sin embargo, Venezuela ha sido de los pocos países que declaró su apoyo abierto al régimen de Bashar al Assad.

3.4 ¿PROFUNDIZACIÓN DEL MODELO CUBANO EN EL SECTOR DEFENSA?

Debido a la dependencia económica y, especialmente, a la dependencia petrolera, para Cuba es fundamental que el actual régimen venezolano permanezca en el poder, por lo cual existe una cercana colaboración en distintas áreas y una relación especial y de creciente influencia sobre el primer mandatario y otros altos personeros de la élite política. En este sentido, después de su investidura el presidente Maduro ha visitado oficialmente La Habana en varias ocasiones, lo mismo que el presidente de la Asamblea Nacional y el de PDVSA, así como el vicepresidente y el canciller.

Una vez que el gobierno de Venezuela determinara que su principal hipótesis de conflicto era con Estados Unidos y producto de su relación especial con La Habana, las doctrinas militares de ambos países empezaron a alinearse. Esta confluencia parece estarse profundizando a partir de la llegada al poder del presidente Maduro, lo cual introduce la pregunta sobre si se está produciendo una profundización del modelo cubano, a lo que se responde considerando que hay una tendencia a copiar ese modelo de seguridad.

Klepak (2010) identificó seis indicadores fundamentales en cuanto a la doctrina de seguridad y defensa cubana. Un análisis de la situación venezolana muestra su presencia actual:

- ♦ El principal escenario de conflicto es un ataque de Estados Unidos. Ante esto se estableció la doctrina de la guerra de todo el pueblo. En el caso venezolano esto ha sido constante desde inicios del gobierno del presidente Chávez. En los primeros nueve meses del

régimen del presidente Maduro el discurso sobre la posible intervención estadounidense se acentuó, enfocándose en su participación en actividades de sabotaje y desestabilización. Maduro declaró que el plan actual “es aún peor que el que le aplicaron a Chávez” (Morales, 12 de septiembre de 2013). Como se vio en la primera sección, esto lleva a plantear la necesidad de incorporar más efectivos a los diferentes componentes de las milicias.

- ♦ “La organización de instituciones de seguridad para defender a la revolución de enemigos internos” (Klepak, 2010: 246). En el caso venezolano son básicamente las milicias.
- ♦ La actividad empresarial de las fuerzas armadas y la militarización de la seguridad interna. Klepak señala que la fuerza armada cubana asumió funciones que incluyeron “producción agrícola y la administración de negocios, y enfatizar otras áreas como las operaciones antinarcóticos” (p. 249). Se vio anteriormente cómo el gobierno venezolano actual no solo ha incrementado la presencia de militares en la administración pública, sino cómo está creando empresas para el sector militar. De igual forma, la militarización de la seguridad pública.
- ♦ El aumento masivo en las fuerzas de la reserva, que en el caso cubano llegaron a ser alrededor de 800.000. Como se señaló, en Venezuela se hacen anuncios sobre la presencia de alrededor de 200.000 miembros en la Milicia Nacional Bolivariana, pero no existen datos concretos.
- ♦ Las fuerzas de seguridad se han mostrado más que capaces de defender el “experimento revolucionario de su nación en contra de enemigos internos y externos” (p. 253). Es un intento que se trata de reproducir en Venezuela.

Sin embargo, se destaca una diferencia importante en cuanto al contexto regional. Klepak (2010) señala que Cuba tiene poco interés en una alianza militar anti Estados Unidos propuesta desde los gobiernos de Chávez y Maduro de

Venezuela. Desde una visión realista se evalúa que ninguna de las fuerzas de los países de la Alba está en condiciones de realizar operaciones militares importantes para defender a Cuba. Esto es claro en la ausencia de protagonismo de Cuba en las diferentes esferas de defensa que se han promovido en la Alba, principalmente por parte de Bolivia. Inclusive, en cuanto al narcotráfico, existe cooperación con diferentes instancias de Estados Unidos.

4. CONCLUSIÓN

Especialmente a partir de 2007, el país estuvo sujeto a una mayor intervención de los militares en espacios civiles, acompañada por una agenda de militarización de la sociedad. Desde entonces se venía alertando sobre el creciente debilitamiento del control democrático en el sector defensa y seguridad. A lo que en años recientes se agrega la profundización de la partidización política de la Fanb. En este contexto, en sus primeros seis meses el llamado chavismo sin Chávez ha mostrado no solo que dará continuidad a estas tendencias, sino que las profundizará. El nuevo gobierno, que se percibe como débil y cuya legitimidad de origen ha sido cuestionada, parece depender cada vez más de la presencia militar.

Sin embargo, a corto y mediano plazo el incremento de la participación de los militares en la vida política del país tendrá costos institucionales. Distintos estudios comienzan ya a alertar respecto al aumento de la percepción negativa de la ciudadanía con respecto tanto a las fuerzas militares como a las de seguridad, especialmente la Policía Nacional Bolivariana. Según datos de julio de 2013 del Instituto Venezolano de Análisis de Datos (Ivad) (Martínez, E., 2013), las instituciones que generan mayor desconfianza son la Policía Nacional Bolivariana (52%), el Consejo Nacional Electoral (51%), el Tribunal Supremo de Justicia (47%) y la Guardia Nacional Bolivariana (45%).

En la medida que los militares participen más activamente en los planes de seguridad y

se produzcan casos de violación de los derechos humanos, el rechazo por parte de la población es mayor, y se agudizará si, como se espera, su papel en la represión de manifestaciones de protesta sociales y políticas se acentúa, pues los principales actores de la represión física serían los cuerpos policiales y militares.

En el marco de estos costos para la credibilidad y legitimidad de la institución militar, se incluyen las acusaciones cada vez mayores de la participación de militares, activos y retirados, en actos de corrupción, así como su asociación con el narcotráfico, el crimen organizado y el contrabando. Según el Índice anticorrupción gubernamental en el sector defensa (Transparencia Internacional UK, 2013), de los siete países de las Américas evaluados⁶, Venezuela muestra tener una fuerza armada expuesta a mayores amenazas frente a actos de corrupción. De los ochenta y dos países estudiados en el mundo, está en la “banda” E, que agrupa a 22% de los países con un grado de vulnerabilidad muy alta, siendo el único de las Américas incluido en esta categoría.

En cuanto a la seguridad ciudadana, según las buenas prácticas de experiencias internacionales, las fuerzas policiales civiles son las que deben cumplir un papel central. El caso venezolano va a contracorriente, debido a la incorporación creciente de las fuerzas militares. Ante la perspectiva general que el control de la inseguridad debe tener como eje principal la prevención, es una contradicción tratar de controlarla con efectivos que utilizan armas de guerra. Desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se ha aconsejado evitar la intervención de las fuerzas militares en labores de seguridad interna y mantener una separación clara entre las funciones de seguridad interior y las de defensa nacional (Segovia, 2013).

Si bien es cierto que Venezuela salió de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir del 10 de septiembre de 2013, continúa estando sujeta a la CIDH. Irónicamente, asumió la misma posición de Estados Unidos, que tampoco reconoce a la Corte. El últi-

mo caso similar en América Latina fue el del régimen de Alberto Fujimori en el Perú (1990-1995; 1995-2000). Adicionalmente, va en contravía de las iniciativas de la Unasur, que ha desarrollado un esfuerzo importante por mantener esta distinción al ubicar los asuntos de defensa en el Consejo de Defensa Suramericano y crear dos consejos que deben ocuparse de aspectos relativos a la inseguridad y el narcotráfico⁷.

En el caso venezolano, más aún en la etapa pos Chávez, existe incertidumbre. ¿Se está ante una nueva experiencia de *gatopardismo*: hacer que todo cambie para que en realidad nada cambie? ¿Existe la amenaza de profundización de un modelo de gobernabilidad neoautoritario? Si desde hace quince años ya se venía alertando respecto al creciente deterioro de la democracia en Venezuela y su tránsito hacia un sistema cada vez más personalista, militarista y autoritario, los primeros meses del nuevo gobierno encabezado por el presidente Maduro parecen indicar un giro aún mayor hacia el militarismo y el autoritarismo, que aleja al país cada vez más de la gobernabilidad democrática. Uno de los aspectos más importantes es la pérdida de su carácter personalista, pues mientras el presidente Chávez controló al gobierno, al estado y al PSUV se mantuvo la estabilidad política. Una vez desaparecido, comenzaron a aflorar fisuras importantes y el autoritarismo así como el militarismo han sido reforzados para mantener el poder de la nueva élite económica-política.

Elsa Cardozo (2013) ha desarrollado la tesis que Venezuela está actualmente en un escenario de la llamada gobernabilidad híbrida, caracterizada por “La naturaleza autoritaria competitiva, es decir, la combinación de procesos electorales marcados por el ventajismo oficialista, con un desempeño gubernamental que niega la democracia formalmente proclamada (Levitsky y Way, 2009: 4, 16-23)” (Cardozo, 2013: 2). En este sentido, el informe *Democracy 2012* de The Economist Intelligence Unit (2013) concluyó que el país se encontraba en el puesto noventa y cinco entre las democracias híbridas⁸. De los países de América Latina y el Caribe, superó solamente a

Haití, que ocupó el puesto ciento dieciséis, y a Cuba, en el lugar ciento veintisiete entre los regímenes autoritarios.

Entre sus principales conclusiones respecto a Venezuela señalaron que la inseguridad y la violencia debilitan cada vez más a la democracia y que se está frente a una democracia electoral, cuestionada actualmente no solo en cuanto a su desempeño sino también a su origen. Especial énfasis se hizo en que es el país que más ha retrocedido en cuanto a la libertad de expresión.

Por otro lado, el Índice de Desarrollo Democrático señaló en sus resultados de 2012 (IDD-LAT, 2012), que Venezuela se ubicó nuevamente en el último lugar entre los dieciocho países evaluados en la región. Este índice utiliza estadísticas de organismos públicos, cuya transparencia y veracidad ha sido cuestionada en el caso venezolano. Los resultados del país se vieron afectados principalmente por los indicadores referidos a inequidad, la presencia del crimen organizado así como del narcotráfico. Está ubicado entre los países que tienen un desarrollo democrático mínimo, que enfrentan mayores riesgos a su democracia. De un puntaje máximo de 10, la calificación venezolana fue de 2,418, el más bajo en once años de medición, con excepción de 2002, cuando obtuvo 2,243.

El debate actual es si el gobierno del presidente Maduro se mantiene dentro de los parámetros de lo que se ha definido como una gobernabilidad híbrida o si su accionar en los últimos seis meses muestra más bien una tendencia hacia un modelo de gobernabilidad autoritaria⁹. Cardozo (2013) ha puntualizado que “La gobernabilidad de un régimen abiertamente autoritario prescinde, cuando menos, de las elecciones genuinamente competitivas y justas, los controles y contrapesos institucionales al ejercicio del poder, así como del respeto a la pluralidad y de la procura de acuerdos sociales y de la rendición de cuentas” (Cardozo, 2013: 5)

De continuarse las tendencias que se han reflejado en el sector seguridad y defensa durante los primeros nueve meses de 2013, podría afir-

marse que se está transitando a un modelo de gobernabilidad que se asienta cada vez más en el autoritarismo. En función de ello, a los militares se les otorga un papel tutelar cada vez mayor sobre la sociedad.

Un recorrido inverso, orientado hacia el inicio de la recuperación de la gobernabilidad democrática, se fundamentaría, entre otros, en el respeto a la Constitución de 1999, la vuelta a la institucionalidad, la independencia de los poderes y en el control democrático del sector defensa y seguridad.

REFERENCIAS

- Bello, Iraxis. 2013. “Rusia proveyó 66% del armamento que compró Venezuela desde 2008”. *El Nacional*, 19 de marzo, p. 9 Mundo.
- Breneau, Thomas, Steven Boraz, Cristiana Matei. 2008. “Towards a new understanding of civil-military Relations”. En Fredy Rivera (ed.). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Flacso/Ministerio de Cultura. Quito.
- Cardozo, Elsa. 2013. “La gobernabilidad en Venezuela y la seguridad regional: presente y perspectivas”. Caracas, documento interno de discusión del Grupo de Trabajo Venezuela del Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Ildis.
- Da Corte, María Lilibeth. 2013. “Defenderemos la revolución con nuestras vidas si es necesario”. *El Universal*. Caracas, 12 de julio. www.el-universal.com
- De la Rosa, Alicia. 2013. “Usar la Fanb para seguridad arriesga derechos humanos”. *El Universal*. Caracas, 10 de mayo, pp. 1-2.
- De Lisio, Antonio. 2013. “Desarrollo sustentable e integración regional”. Caracas, documento interno de discusión del Grupo de Trabajo Venezuela del Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Ildis.
- El Nacional*. 2013a. “Venezuela compró más armas que Brasil”. Caracas, 26 de junio, p. 8 Mundo.
- . 2013b. “La FANB es la columna vertebral del Gobierno”. Caracas, 1 de agosto, p. Nación-3.
- El Universal*. 2013a. “Ministro Molero llamó a votar por Maduro “para dar en la madre a fascistas””. Caracas 6 de marzo. www.el-universal.com

- . 2013b. “Maduro destaca el espíritu chavista en la Fuerza Armada Nacional”. Caracas, 19 de abril. www.el-universal.com
- . 2013c. “Prevén formar millones de obreros milicianos en el país”. Caracas, 24 de mayo, p. 1-10.
- Gabaldón, Luis. 2013. *El desarme en Venezuela: rol de las organizaciones sociales*. Ildis. Caracas. www.ildis.org.ve
- Hernández, Alejandra, María da Corte. 2013. “Maduro crear Estado Mayor Cívico Militar Fronterizo”. *El Universal*. Caracas, 2 de agosto, p. 1-2.
- IDD-LAT. 2012. *Índice de desarrollo democrático de América Latina 2012*. Konrad Adenauer Stiftung/Polilat. www.idd-lat.org
- Klepak, Hal. 2010. “‘Aquí no se rinde nadie’: seguridad y defensa cubana en contexto”. En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe-Anuario 2010*. Friedrich Ebert Stiftung-Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá.
- Lozano, Diana. 2013. “Comandante de la GN insiste en que la FAN es chavista”. *El Nacional*. Caracas, 12 de agosto, p. 2 Nación.
- Lugo Galicia, Hernán. 2013. “Maduro sustenta gobierno en estructura colectiva de mando”. *El Nacional*. Caracas, 29 de abril, p. 4 Nación.
- Lugo, Hernán, Thabata Molina. 2013. “‘No soy del PSUV, soy revolucionario’”. *El Nacional*. Caracas, 1 de julio, p. 4 Nación.
- Machado, Decio. 2013. “Estado autoritario, disciplinamiento ciudadano y control social”. En *El correísmo al desnudo*. www.deciomachado.blogspot.com
- Martínez, Eugenio. 2013. “Mayoría desconfía del TSJ, la Policía Nacional y del CNE”. *El Universal*. Caracas, 2 de agosto, p. 1-4.
- Martínez, Miguel Ángel. 2013. “Proceso de paz en Colombia. Posibles implicaciones para Venezuela y la región”. Caracas, documento interno de discusión del Grupo de trabajo Venezuela del Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Ildis
- Mayorca, Javier, Vanessa Moreno. 2013. “Sólo 5 de 34 medidas de la Misión a Toda Vida se han ejecutado”. *El Nacional*. Caracas, 31 de marzo, p. 10 Ciudadanos Sucesos.
- Mayorca, Javier, Thabata Molina. 2013. “Uso selectivo de las policías eleva impunidad”. *El Nacional*. Caracas, 23 de abril, p. Ciudadanos 1.
- Mayorca, Javier. 2013a. “Planes antidelictivos con tropas no funcionaron en 14 años”. *El Nacional*. Caracas, 12 de mayo, p. 8 Ciudadanos Sucesos
- . 2013b. “Calculan 25.000 homicidios en 2013 a pesar de Patria Segura”. *El Nacional*. Caracas, 4 de agosto, p. 10 Ciudadanos Sucesos.
- . 2013c. “Herencia de una guerra. Secuelas de las conversaciones de paz de La Habana sobre la criminalidad venezolana”. Caracas, documento interno de discusión del Grupo de trabajo Venezuela del Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Ildis
- Molina, Thabata. 2013. “Este fue el febrero más violento de los últimos 4 años en Caracas”. *El Nacional*. Caracas, 3 de marzo, p. 10 Ciudadanos Sucesos.
- Morales, Maru. 2013a. “Analistas descartan ruptura total de relaciones con EEUU”. *El Nacional*. Caracas, 22 de julio, p. 3 Nación.
- . 2013b. “Maduro: Tenemos identificados a periódicos y televisoras golpistas”. *El Nacional*. Caracas, 12 de septiembre, p. 4 Nación.
- Nederr, Sofía. 2012. “Nuevas zonas estratégicas operativas implicarían control político”. *El Nacional*. Caracas, 10 de noviembre, p. 2 Nación.
- . 2013a. “Jefes de Aviación y GN vienen de la administración pública”. *El Nacional*. Caracas, 9 de julio, p. 3 Nación.
- . 2013b. “Zona económica proveerá alimentos y uniformes a Fanb”. *El Nacional*. Caracas, 11 de julio, p. 2 Nación.
- . 2013c. “Fuerza fronteriza cívico militar fortalece la guerra asimétrica”. *El Nacional*. Caracas, 23 de agosto, p. 3 Nación.
- Ochoa Antich, Fernando. 2013. “Las milicias obreras”. *El Universal*. Caracas, 2 de junio. www.el-universal.com
- Rivera, Adriana. 2013. “El tablero de Diosdado”. *El Nacional*. Caracas, 26 de mayo, pp. 1-2 Siete Días.
- Rodríguez, Jolguer, Hernán Lugo. 2013. “Maduro: La meta es 1 millón de milicianos”. *El Nacional*. Caracas, 28 de agosto, p. Nación 3.
- Romero, Carlos. 2013. “Venezuela y su seguridad ante Estados Unidos y Cuba”. Caracas, documento interno de discusión del Grupo de trabajo Venezuela del Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Ildis

- Romero, Tibisay. 2013. "Rojas: "Se ensañaron con el muchacho"". *El Nacional*. Caracas, 10 de agosto, p. 6 Ciudadanos Sucesos.
- Sosa, María. 2013. "PSUV descartó a casi la mitad de sus alcaldes en ejercicio". *El Nacional*. Caracas, 11 de agosto, p. 4 Nación.
- Segovia, Sabrina. 2013. ""Sacar a la FANB a la calle busca intimidar a la gente y no combatir el hampa"". *El Nacional*. Caracas, 5 de mayo, p. 8 Ciudadanos Sucesos.
- Tablante, Carlos, Marcos Tarre. 2013. "E\$tdo delincuente: Cómo actúa la delincuencia organizada en Venezuela". *La Hoja del Norte*. Caracas.
- The Economist Intelligence Unit. 2013. *Democracy Index 2012-Democracy at a standstill*. www.eiu.com
- Theis, Reyes. 2013. "Colombia y Venezuela regularizarán comercio ilegal". *El Universal*. Caracas, 3 de agosto, p. 1-2.
- Transparencia Internacional UK. 2013. *Government Defence Anti-Corruption Index*. www.defenceindex.org
- Urbano, Yamis. 2013. ""FANB les da pésame a los familiares y la cara al pueblo"". *El Nacional*. Caracas, 22 de julio, p. 2 Nación.
- Vicente, Martha. 2008. "Las Fuerzas Armadas y la construcción de un espacio social democrático". En Fredy Rivera (ed.). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Flacso/Ministerio de Cultura. Quito.
- Zerpa, Fabiola. 2013. "Los montilleros al poder". *El Nacional*. Caracas, 26 de mayo, p. 3 Siete Días.

PORTALES

- www.derechos.org.ve_
- www.defenceindex.org
- www.seguridadjusticiaypaz.org.mx
- www.seguridadregional-fes.org
- www.transparencia.org.ve
- www.transparency.org
- www.unasursg.org
- www.unes.edu.ve

NOTAS

- 1 Klepak (2010: 245) ha documentado cómo el ejército de Cuba se "involucró pronto en el manejo del gran programa de reforma agraria, de muchas de las industrias nacionalizadas que pasaron a control del gobierno (...)".
- 2 Fueron: plan de inclusión de jóvenes no vinculados al sistema educativo y formación en áreas socio-productivas; plan de reforzamiento de actividades deportivas; reforma del Código orgánico procesal penal; creación de un núcleo del sistema de orquestas juveniles e infantiles; y constitución de fiscalías estatales (Mayorca y Moreno, 2013).
- 3 Con respecto a las municiones se sostiene que ha sido evidente el descontrol respecto al acceso a municiones, "pese a que la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares, Cavim, tiene desde hace tiempo el monopolio de su fabricación" (Gabaldón, 2013: 4).
- 4 Llama la atención que según cifras de la Oficina Nacional Antidrogas (en Tablante y Tarre, 2013) entre 1992 y 2005 se reportó la erradicación de cultivos de amapola, coca y marihuana. Sin embargo, de 2006 a 2012 no se informó sobre el número de cultivos que fueron destruidos, que se considera se han incrementado.
- 5 En esta reunión se aprobó también ratificar a Argentina en la dirección del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de la CDS y a Ecuador en la subdirección.
- 6 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Estados Unidos, México y Venezuela.
- 7 Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- 8 Entre sus principales características se encuentran: 1) irregularidades en las elecciones que llevan a que no sean totalmente libres y transparentes; 2) gobiernos que presionan a los partidos y candidatos de la oposición; 3) debilidad en la cultura política, en el funcionamiento del gobierno y en la participación política; 4) corrupción generalizada y estado de derecho débil; 5) restricciones de participación de la sociedad civil; 6) persecución y presión sobre los medios

de comunicación; y 7) ausencia de independencia del poder judicial.

- 9 The Economist Intelligence Unit (2013) señala entre las principales características de un régimen autoritario: 1) violación de los derechos humanos y ausencia de un estado de derecho; 2)

una reducida élite que controla los recursos nacionales; 3) niveles importantes de corrupción y nepotismo; 4) altos índices de desempleo; 5) aumento de la inflación; y 6) líderes con mucho tiempo en el poder.

SEGUNDA PARTE

CRIMEN ORGANIZADO Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LECCIONES CLAVE PARA LOS ESFUERZOS DEL ESTADO PARA AFRONTAR LA VIOLENCIA URBANA Y EL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA

VANDA FELBAB-BROWN

INTRODUCCIÓN

La seguridad pública está determinada cada vez más por el crimen y la seguridad en espacios urbanos. Cómo se trate este problema durante el siglo veintiuno a medida que la urbanización se intensifique, determinará la percepción de los ciudadanos sobre la rendición de cuentas y la efectividad del estado en mantener el contrato social. Las principales ciudades del mundo, y su provisión de seguridad y orden, tendrán un papel cada vez mayor en la distribución de poder mundial. En muchas de ellas las fuerzas policiales y el desarrollo social no han ido a la par con el ritmo de la urbanización y hay una bifurcación profunda y creciente entre sectores razonablemente seguros, desarrollados en cuanto a crecimiento económico y avance social, y asentamientos atascados en una trampa de pobreza, marginación y violencia. Enfrentar la violencia y sacarlos de esta trampa será unos de los mayores retos para muchos gobiernos.

Existen muchas formas de violencia urbana. Este artículo presenta, en breve, algunas de las

lecciones clave sobre las políticas socioeconómicas y de seguridad de un tipo de respuesta a los problemas presentes en asentamientos urbanos controlados por actores no estatales: esto es, cuando el gobierno recurre a retomar físicamente espacios urbanos controlados por grupos criminales o insurgentes donde la presencia del estado ha sido inadecuada o inexistente.

Este texto está basado en un análisis mucho más profundo y extenso, publicado en *Bringing the State to the Slum: Confronting Organized Crime and Urban Violence in Latin America – Lessons for Law Enforcement and Policymakers* (Felbab-Brown, 2011). El foco de ambos documentos está puesto en América Latina, específicamente en Brasil, México, Colombia y Jamaica, pero los hallazgos pueden aplicarse más ampliamente y están basados también en dinámicas similares entre actores no estatales y políticas estatales en lugares como Karachi, Pakistán, y Johannesburgo, Sudáfrica. Entre octubre de 2009 y abril de 2011 hice trabajo de campo en México, Brasil y Colombia, y en 2012 también en Indonesia y Nepal. El objetivo de la investigación era estu-

diar el diseño y la efectividad de los enfoques y las políticas socioeconómicas adoptados por las autoridades para reducir la criminalidad y la marginación en esos lugares. Para esto, entrevisté funcionarios gubernamentales locales, oficiales de policía y militares, académicos y comités de expertos, representantes de ONG, periodistas, residentes de barrios pobres y, también, cuando fue posible, a miembros de pandillas de drogas y grupos criminales que operaban en esas áreas. Las lecciones presentadas se derivan de ese trabajo de campo.

1. LECCIONES CLAVE PARA ENFRENTAR EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA VIOLENCIA EN ESPACIOS URBANOS

- ♦ En respuesta a la epidemia criminal que viene afectando a América Latina desde principios de los noventa, varios países han optado por utilizar unidades de policía fuertemente armadas o unidades militares para retomar el control físico de los territorios controlados por grupos criminales o insurgentes *de facto*. Algún tiempo después de haber recuperado el control estatal, esas unidades armadas entregan las funciones de autoridad de los territorios retomados a las fuerzas regulares de policía, con la esperanza de que estos se mantengan bajo el control del estado. En grados distintos de variación, intensidad y consistencia, tales políticas se han adoptado en Brasil, Colombia, México y Jamaica desde el año 2000.
- ♦ Durante estas operaciones, los gobiernos buscan cumplir con dos objetivos interrelacionados: establecer mejor la presencia física y recuperar la lealtad hacia el estado de la población de aquellas áreas y alejarla de las entidades criminales no estatales.
- ♦ Desde la perspectiva de las autoridades, tales operaciones suponen varias decisiones críticas: anunciar o no la intervención de la fuerza previamente; cómo generar inteligencia local; y cuándo entregar la autoridad a las fuerzas de policías regulares o comunitarias.
- ♦ Con respecto a anunciar la intervención de la fuerza, el elemento sorpresa y la habilidad para capturar líderes clave de las organizaciones criminales debe compensarse con la habilidad de minimizar bajas civiles y niveles de fuerza. Anunciar, sin embargo, puede permitir a los criminales esconderse y evitar su captura. Los gobiernos deben decidir entonces si buscan desplazar los grupos criminales a otras áreas o maximizar su capacidad de combatirlos y desarticularlos.
- ♦ Los flujos de inteligencia rara vez provienen de la población. Muchas veces, la mejor fuente de inteligencia son los grupos rivales criminales son. Sin embargo, la cooperación entre el estado y tales grupos que vaya más allá de la utilización de inteligencia proporcionada por estos, tal como la tolerancia del gobierno a milicias compromete la integridad del estado de derecho y, finalmente, puede acabar incluso con las ganancias en seguridad pública.
- ♦ Mantener la seguridad después de las operaciones iniciales de limpieza es a veces aún más difícil que adelantar tales operaciones. Aunque a diferencia de las fuerzas armadas las fuerzas de policía, especialmente si son diseñadas como policía comunitaria, tienen la capacidad de generar confianza en la comunidad y enfocarse a la larga en la prevención del crimen, por lo general el desarrollo de tal confianza toma mucho tiempo.
- ♦ Para generar la confianza de la comunidad, las fuerzas policiales regulares deben realizar patrullas frecuentes a pie, en las que establezcan relaciones intensas no amenazantes con la población, y minimizar el uso de la fuerza. Además, se deben ubicar patrullas suficientemente fuertes en lugares determinados, durante periodos de tiempo prolongados de usualmente más de un año.
- ♦ Es ideal que la policía no solo establezca fuerzas policiales locales, sino también que

- adopte estrategias de policiamiento comunitarias y orientadas a los problemas.
- ♦ Establecer mecanismos de vigilancia, incluyendo consejos conjuntos de policía y ciudadanos, facilita aún más la generación de confianza en la policía por parte de la comunidad.
 - ♦ Luego de la disrupción del orden criminal establecido, con frecuencia el crimen callejero aumenta significativamente, y es muy común que las unidades fuertemente armadas y la policía comunitaria tengan dificultades para contenerlo. El aumento del crimen callejero aleja del estado a la población que vive en el territorio recuperado. Por tanto, desarrollar capacidades para enfrentarlo es crítico.
 - ♦ Enfrentar el crimen callejero, en especial mediante enfoques de policiamiento orientados a los problemas, por lo general tiende a ser relativamente simple y poco costoso. Además, prevenirlo al menos en parte por medio de estas medidas permite a las fuerzas policiales concentrarse en el crimen callejero más complejo y en el crimen organizado.
 - ♦ Además, las unidades de policía comunitaria tienden a ser vulnerables, especialmente al inicio, a los esfuerzos de los criminales desplazados por retomar los territorios recuperados. Ceder uno de estos territorios a los grupos criminales es muy costoso en términos de pérdida de la confianza de la población local y de poder recuperarla más adelante. Una evaluación cuidadosa de la fuerza relativa de la policía regular y de los grupos criminales después de las operaciones de limpieza es, muy probablemente, una mejor guía para programar la entrega de mando por parte de las unidades fuertemente armadas a las unidades de policía regular, que funcionar según un cronograma preestablecido.
 - ♦ Los territorios despejados obtienen por lo general no solo dividendos de paz, sino un déficit de paz: aumentan nuevos delitos graves, adicionales al crimen callejero. Tierras revalorizadas y otros recursos previamente inaccesibles pueden llevar a especulación inmobiliaria y al desplazamiento forzado, y otras formas nuevas de crimen pueden aumentar también significativamente. Las fuerzas de policía comunitaria por lo general tienen dificultades para lidiar con estos delitos, especialmente porque con frecuencia están vinculados con negocios legales fuera de su área de operación. Este nuevo crimen recibe poca o nula atención en el diseño de operativos para retomar territorios de grupos criminales. Pero sin una respuesta efectiva al mismo se pueden perder todas las ganancias en seguridad pública de los operativos de limpieza. En lugar de contrarrestar las causas de la existencia de economías ilegales y crimen violento organizado mediante el fortalecimiento efectivo y con rendición de cuentas de la presencia estatal, al final es posible que la intervención del gobierno solo altere la forma de la criminalidad y desplace los problemas existentes a otras áreas.
 - ♦ Expandir la cobertura del sistema judicial a áreas donde antes no tenía presencia usualmente toma un tiempo considerable. Como resultado, es muy común que justo después de los operativos de despeje surja un vacío de resolución de conflictos. Esta ausencia a corto plazo de procesos para resolver los conflictos y aplicar las normas favorece el incremento del crimen y el desorden en la fase posterior al despeje.
 - ♦ Uno de los principales dilemas que deben enfrentar las autoridades policiales y los directores de los operativos en los territorios retomados es si sí o no, qué tan rápido y en qué forma suprimir las economías ilegales existentes allí. Puede haber varias razones por las que el estado quiera suprimir esas economías: la fuga de negocios ilícitos a otras localidades, la creencia de que la rentabilidad de las ganancias ilícitas disuadiría a los residentes de los asentamientos a pasar a la economía legal, y el miedo a que la persistencia de economías ilegales traiga nuevas formas de violencia y contribuya a perpetuar

los valores antisociales y antiestatales de los residentes de los asentamientos marginales. No obstante, acabar con las economías ilegales en los espacios urbanos tiene costos significativos: la disminución drástica de los ingresos por hogar de los residentes, nueva alienación de la población frente al estado, expansión de la actividad criminal y aumento de las extorsiones y la pérdida del foco en la autoridad policial.

- ♦ La generación de alternativas legales de sustento en espacios urbanos requiere de estrategias de desarrollo que tengan en cuenta todos los factores estructurales de la producción económica ilegal. Más allá de proporcionar seguridad y presencia del estado de derecho, tal enfoque requiere del establecimiento de derechos de propiedad estables, el acceso al microcrédito, a la educación y a servicios de salud, así como la solución de las deficiencias cruciales de infraestructura.
- ♦ Por lo general el principal desafío para el desarrollo económico en tales situaciones es la generación de empleos permanentes en actividades legales y sostenibles.
- ♦ Las intervenciones limitadas, aisladas, tímidas, aun cuando respondan a los deseos de la comunidad local, son particularmente inefectivas para cambiar las dinámicas socioeconómicas de las comunidades marginadas. No tienen además la capacidad para alterar los patrones sociales básicos en la comunidad, generar empleos y, por tanto, reducir el crimen. Si se deben en su gran mayoría a políticas clientelistas, pueden generar un equilibrio negativo complejo entre los jefes criminales y políticos, o una mentalidad del tipo el crimen sí paga.
- ♦ Saturar un área con dinero para comprar la lealtad política de la población no produce ni desarrollo económico sostenible ni prácticas sociales y políticas deseables. Tal infusión masiva de dinero distorsiona la economía local, quebranta la administración local, puede avivar la corrupción, nuevos crímenes, como la extorsión y el robo de recursos, y crear un riesgo moral.

- ♦ El desarrollo económico de espacios urbanos marginados rara vez es políticamente neutral. Mientras que se fortalecen las comunidades marginadas, tiene el potencial de afectar a las personas influyentes establecidas, especialmente aquellas que están al mismo tiempo en el mundo criminal y el mundo político oficial, al privarlas de su rol de agente-patrono. Personas influyentes que estarían interesadas entonces en obstaculizar y limitar el alcance del estado sobre estas áreas marginadas.
- ♦ La coordinación entre ministerios y agencias, y entre diferentes niveles del gobierno, es difícil de lograr. Pero no lograr esa coordinación puede minar por completo todos los esfuerzos.

2. EL CONTEXTO LATINOAMERICANO Y CASOS CLAVE

En un grado sin precedentes, los latinoamericanos se quejan de vivir con miedo al crimen. En países de América Latina como México, Venezuela y de América Central, la actividad criminal ha explotado. En otros, como Colombia y Brasil, las tasas de homicidios y otras tasas de victimización han caído, persistiendo de todos modos en niveles altos. Las tasas de crimen violento son seis veces más altas en América Latina que en el resto del mundo (véase, por ejemplo, Sapoznikow et al., 2000). El Salvador es clasificado con frecuencia como uno de los países con la tasa más alta de asesinatos en el mundo, con 57,3 por 100.000 habitantes en 2007. La tasa de homicidios en Colombia era de 42,8 por 100.000 en 2006, la de Venezuela de 36,4 en 2007 y la de Brasil de 20,5 en 2008¹. Desde 2006, en México más de 60.000 personas han sido asesinadas por violencia relacionada con drogas. El secuestro también es frecuente en la región. Las encuestas de opinión muestran que aún en áreas donde la violencia ha disminuido, los ciudadanos eligen el crimen como su principal preocupación.

El crimen organizado es una de las principales fuentes de violencia. Pero el crimen callejero

también prospera y frecuentemente recibe mucha menos atención por parte de los gobiernos regionales. Tras dos décadas de esfuerzos para mejorar y reformar las instituciones de aplicación de la ley en la región, es poco lo que hay para mostrar en cuanto a mejoras a la seguridad pública y la rendición de cuentas de las autoridades.

En América Latina la respuesta a la epidemia del crimen ha variado. Algunos países centroamericanos han adoptado la llamada política de *mano dura*, criminalizando la membresía a pandillas juveniles y recurriendo al encarcelamiento generalizado. Otros han recurrido a la utilización de policía fuertemente armada o de las fuerzas militares para retomar territorios con presencia débil del estado, gobernados por grupos criminales o milicias ilegales o, en el caso de Colombia, por un grupo insurgente.

Existen muchas formas de violencia urbana y las políticas respectivas varían. La dinámica de la violencia de pandillas juveniles en Tegucigalpa es diferente al sabotaje generalizado en Londres; reducir una alta tasa de homicidios en Nueva Orleans requiere políticas diferentes a las que se utilizan para responder a una guerra civil étnicamente motivada en Fallujah (Irak).

Una de las estrategias consiste en que las autoridades se tomen físicamente los asentamientos controlados por los grupos criminales. En Brasil se adoptó una política de toma de barrios marginados con unidades fuertemente armadas en la década de 2000, primero en São Paulo y luego en Río de Janeiro². Las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) de Río contra las *favelas* dominadas por el crimen, hogar de 1'200.000 de los 6'000.000 de habitantes de Río, mediante una toma a la fuerza y la entrega subsecuente a las fuerzas policiales comunitarias, ha recibido una amplia atención³. A diciembre 2012 se habían establecido veintiocho puestos de UPP en las *favelas*, la mayoría de ellas cercanas a las instalaciones para la copa mundial de fútbol 2014 y los olímpicos de Río en 2016 y a las principales arterias de esta ciudad. Las políticas en ambas ciu-

dades sacaron lecciones de una política de pacificación similar, el *Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais* (GPAE), desarrollado con efectividad variada y limitada en las *favelas* de Río de Janeiro en 2000⁴. Las políticas de GPAE y UPP en Río, y su equivalente en São Paulo, han buscado romper con un patrón histórico brasileño, de profunda marginación y aislamiento social de los barrios marginados, mediante la construcción de muros físicos alrededor de estos, e incursiones policiales temporales, muy represivas y violentas, en los barrios marginados controlados por las pandillas criminales.

En México, por su parte, el presidente Felipe Calderón (2006-2012) desplegó el ejército en las calles para que tuviera funciones de policía en algunas ciudades, incluyendo a Ciudad Juárez y Tijuana, afligidas por violencia intensa generada por la brutalidad de los grupos de traficantes de droga. La estrategia se basó en la premisa de que las fuerzas de policía regulares en México son tan corruptas y están tan infiltradas que no pueden responder efectivamente a la violencia ni tienen la capacidad para reducir el poder de las organizaciones de narcotraficantes. Según Calderón, una vez los militares redujeran la amenaza planteada por esas organizaciones, de una amenaza a la seguridad nacional a un problema de seguridad pública, y la policía hubiera sido reformada, esta última retomaría sus funciones de aplicación de la ley. A finales de 2011 Ciudad Juárez vio la retirada de las fuerzas militares y de la mayoría de las fuerzas de Policía federal distribuidas en la ciudad, y el retorno de la autoridad a las unidades de policía local. La entrega tuvo mucho que ver con la insatisfacción pública con las fuerzas militares en la ciudad, así como con su efectividad en disminuir la violencia y la criminalidad⁵. Finalmente, una combinación de la victoria del cartel de Sinaloa sobre grandes áreas de los mercados criminales y rutas de contrabando en Ciudad Juárez, así como mejor vigilancia, tal como la adopción de vigilancia en puntos determinados, llevó a que en el invierno de 2012 las tasas de homicidios en la ciudad bajaran 40% de los niveles tope de 2009 y 2010. En algunas

partes de México, como Ciudad Juárez, la política de seguridad estuvo acompañada por estrategias socioeconómicas para reducir el crimen y construir comunidades resilientes. En diciembre de 2012, el nuevo presidente de México, Enrique Peña Nieto, anunció que mientras se continuara luchando contra los grupos de traficantes de droga mexicanos él daría prioridad a la reducción de la violencia.

En Medellín, Colombia, las políticas de contrainsurgencia y anticrimen de la década del 2000 también tuvieron patrones similares. El presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) envió primero el ejército a la ciudad en 2002, para retomar las *comunas* pobres regidas por el grupo guerrillero izquierdista Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc). El éxito de la operación Orión al derrotar a las Farc en Medellín permitió que el líder paramilitar del crimen, *don Berna*, consolidara su control sobre los mercados criminales en la ciudad. Su firme control sobre las *comunas* pobres y una serie de procesos criminales resultaron en una caída significativa de homicidios en la ciudad durante casi toda la primera mitad de la década de 2000. Los alcaldes Sergio Fajardo y Alonso Salazar aprovecharon la mayor seguridad en la ciudad y extendieron un conjunto de actividades de desarrollo a las *comunas* pobres, que incluían infraestructura y espacios públicos como bibliotecas. En 2008 *don Berna*, encarcelado desde 2005, fue extraditado a Estados Unidos. La pérdida de su control sobre los mercados criminales de la ciudad dio pie al aumento de nueva violencia, ya que surgieron decenas de grupos criminales que comenzaron a luchar por el control del tráfico y la distribución de drogas, la prostitución, la extorsión y el juego⁶. Esa violencia solo disminuyó cuando un grupo criminal, bajo el liderazgo de *Valenciano*, ganó. Su arresto a mediados de 2012 amenazó con disparar otra lucha por el poder sobre los mercados criminales de Medellín, entre los remanentes de su oficina de Envigado y los Urabeños.

Otro ejemplo proviene de Jamaica, donde los Jardines Tivoli, barrio de Kingston, habían sido gobernados durante varias décadas por pandillas

de drogas vinculadas con los partidos políticos, incluyendo desde la década de 1990 al señor de la droga Christopher, *Dudus*, Coke. Cuando en 2010 el primer ministro Bruce Golding cedió a la presión de Estados Unidos para arrestar a Coke y extraditarlo allí, Golding envió entonces unidades fuertemente armadas al Jardín Tivoli en una operación que parecía más una guerra urbana que un arresto policial estándar⁷. Coke finalmente se rindió a Estados Unidos y el primer ministro Golding prometió adoptar vigilancia policial comunitaria y desarrollo social en los Jardines Tivoli.

3. EL DOBLE RETO DE LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

Cuando se trata con áreas urbanas permeadas por economías ilícitas y criminalidad violenta, y donde la presencia del estado es escasa, los gobiernos necesitan seguir dos objetivos interrelacionados: primero, deben establecer mejor su propia presencia física. En algunos casos, por ejemplo en las *favelas* de Río, tal afirmación (o aún inserción) de la autoridad del estado puede requerir retomar territorio controlado físicamente por entidades violentas no estatales. En otros, establecer tal presencia puede suponer demostrar que la preponderancia del poder físico, si no el monopolio real de la violencia, radica en el estado y en su aparato de aplicación de la ley. Segundo, el gobierno necesita recuperar la lealtad de la población de esas áreas hacia el estado y alejarla de las entidades criminales, por lo cual su presencia no solo debe ser fuerte, sino multifacética y positiva. En áreas urbanas con presencia estatal inadecuada, alta pobreza y marginación social y política, grandes poblaciones, que suman de decenas de miles a más de un millón, dependen de economías ilícitas, incluyendo el intercambio de drogas, para su supervivencia y la satisfacción de sus necesidades socioeconómicas. Para muchos, la participación en economías informales, si no ilegales, es la única forma de seguridad y de lograr un avance social, aún si continúan atrapados en la inseguridad, la criminalidad, y la marginación.

Al patrocinar tales economías ilícitas y utilizar sus ganancias para entregar bienes socioeconómicos y otros bienes públicos de otra manera ausentes, entidades no estatales tales como pandillas criminales, organizaciones narcotraficantes o milicias urbanas, entran a llenar el vacío que deja la ausencia del estado. Paradójicamente, estas organizaciones no estatales usualmente proporcionan al menos un mínimo de seguridad a los residentes de las áreas que controlan. Aunque son las primeras fuentes de inseguridad y crimen, usualmente regulan el nivel de violencia y suprimen crímenes callejeros como robos y hurtos, además de secuestros y, aún, homicidios. Sus habilidades y motivaciones para proporcionar bienes públicos varían, por supuesto, pero tal provisión usualmente se hace incluso si las entidades no estatales son actores políticamente motivados o empresas criminales⁸. Esto explica cómo también los grupos criminales sin ideologías pueden obtener y lograr un alto grado de capital político⁹. Mientras más brindan orden, seguridad y bienes económicos, más se convierten en entidades gobernantes protoestatales *de facto*.

Ganar la confianza y la lealtad de la comunidad es una tarea compleja que requiere políticas de estado apropiadas y tiempo. Si la comunidad ha experimentado principalmente manifestaciones estatales negativas, tales como la represión violenta contra grupos criminales, la supresión de economías ilegales sin provisión de sustento legal o la estigmatización social, sentirá una profunda desconfianza frente a una mayor presencia estatal.

4. MOMENTOS CLAVE PARA DECISIONES CRÍTICAS

4.1 RETOMANDO EL TERRITORIO

En todos los casos listados arriba, Brasil, Colombia, México y Jamaica, el gobierno resolvió que debía *recuperar* físicamente, de las entidades no estatales, el espacio urbano problemático. Por lo general, los gobiernos adoptan tal política solo cuando han aplicado otras medidas, usualmen-

te por décadas, tales como cercar físicamente y luego ignorar las áreas problemáticas, negociar repetidamente diversas versiones de coexistencia con los grupos no estatales que controlan el espacio urbano, o comprarlos con dádivas o regalos políticos.

El concepto que subyace a los operativos de limpieza es que las fuerzas militares o de policía tipo SWAT retoman los espacios urbanos de los grupos criminales y luego, después de un periodo de supresión de organizaciones no estatales locales, entregan las responsabilidades de aplicación de la ley en esos espacios a las fuerzas regulares de policía.

Al ser desplegadas, las fuerzas militares deben tener un mandato muy claro sobre su función específica en los operativos de limpieza: ¿se supone que van a proteger a las fuerzas policiales, con estas últimas a cargo de los arrestos y las investigaciones? ¿Solo están para patrullar las calles, con la suposición de que tales patrullajes reducirán la violencia, o tienen también la orden de capturar objetivos de alto valor? No especificar el rol de los militares a un nivel tan detallado limitará la efectividad de sus operativos y dificultará la cooperación entre agencias. Desde 2006, México brinda ejemplos de los problemas que supone un mandato poco específico del uso de las fuerzas militares en operaciones de seguridad pública¹⁰.

Una pregunta primordial que se debe responder cuando se prepara un operativo de limpieza es si anunciar con anterioridad o no la intervención de la fuerza. Anunciar la toma reduce la violencia, pero tiene costos, como permitirle a los grupos criminales preparar sus defensas, evitando así que las fuerzas de policía capitalicen el elemento sorpresa. Peor aún, puede inducirlos a mezclarse con la población o a moverse a otras áreas por el tiempo que dure la presencia de las fuerzas especiales. Las fuerzas del gobierno pueden encontrar muy difícil buscar entre la población, identificar miembros de pandillas criminales y localizar a sus líderes, especialmente donde los miembros de las pandillas criminales

proviene de la comunidad, disfrutan de, al menos, su apoyo, y tienen un conocimiento superior del terreno urbano local.

4.1.1 ¿QUIÉN PROPORCIONA LA INTELIGENCIA?

Frecuentemente, los flujos de inteligencia durante operativos de limpieza vienen de grupos criminales rivales o milicias. En Tijuana, por ejemplo, durante los operativos militares de 2009 y 2010 las organizaciones de tráfico de drogas de Sinaloa al parecer fueron muy efectivas para aprovechar la línea directa instalada por el gobierno para proporcionar información sobre sus rivales¹¹. En Medellín, a principios de los años noventa, el cartel de Cali y los Pepes, un grupo precursor de las luego fuerzas paramilitares Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), proporcionaron inteligencia clave sobre Pablo Escobar y cooperaron físicamente con las fuerzas de seguridad en la destrucción del cartel de Medellín¹². De manera similar, el rey del crimen de Medellín, *don Berna*, cooperó con el ejército colombiano en la destrucción de la presencia de las Farc en la ciudad en 2002.

La inteligencia de tales fuentes debe ser examinada cuidadosamente. Es muy frecuente que los actores externos no logren captar la naturaleza parcializada de la información ni comprender que “la población” o personal de inteligencia especialmente preparado, proporcionan información selectiva que privilegia su grupo étnico o criminal bajo el disfraz de reportar criminales, insurgentes o terroristas.

Un mecanismo sencillo para mejorar la inteligencia es desarrollar buenos mapas del asentamiento por invadir o ya invadido. Dado que estos emergen y se expanden sin planeación urbana, las calles tienden a ser estrechas y los derechos de propiedad muy inestables, los funcionarios del gobierno y la policía frecuentemente no conocen la estructura del asentamiento y menos aún quién vive dónde. Por lo general, los callejones no tienen nombres.

Más allá de aceptar inteligencia de fuentes problemáticas, el basarse en o sancionar las acciones físicas de grupos criminales o milicias en contra de otros grupos violentos no estatales tiende a resultar en severos costos para el estado y la sociedad. Aparte de las violaciones inherentes del estado de derecho y de los derechos humanos de los ciudadanos, el control de esos actores representa un gran reto.

4.1.2 LO QUE SIGNIFICA DESPEJE:

¿DESPLAZAMIENTO DE CRIMINALES?

El desplazamiento de grupos criminales a otras áreas también es costoso. Usualmente, el estado no tiene la capacidad para desplegar la cantidad suficiente de fuerzas policiales en todas las áreas. En vez de lograr una ‘mancha de tinta’ de seguridad que se esparce (con una zona de seguridad pública efectiva en constante expansión), los operativos de despeje pueden volverse, esencialmente, un juego en el que la criminalidad violenta y sus males sociales asociados simplemente se mueven a otras áreas con presencia estatal débil.

Aun cuando solo se logre reubicar a los criminales, el estado puede preferir tal resultado si los operativos de despeje retoman un área particularmente estratégica como el centro de una ciudad. Ya que los centros de las ciudades tienden a ser áreas donde las élites de negocios operan, y algunas veces viven, el estado puede tener algunas razones legítimas para dar prioridad a estas áreas. Si la élite de negocios urbana decide irse, como ha sucedido, por ejemplo, en Acapulco, tal éxodo puede llevar a una fuga de cerebros y de capitales. Esto puede disminuir tanto la capacidad administrativa de las autoridades locales y la economía legal, como la generación de empleos y los ingresos fiscales de la ciudad.

4.2 SOSTENIENDO LA SEGURIDAD

Otra grave consecuencia de permitir a los criminales esconderse, como resultado de anunciar

los operativos de despeje con anterioridad, es que cuando las fuerzas de policía fuertemente armadas se van del territorio retomado las fuerzas regulares pueden no ser capaces de mantenerlo, al no poder contener los esfuerzos muy violentos de los grupos criminales para tomarlo de nuevo.

Aún si los criminales son empujados fuera del centro de la ciudad a la periferia, o si se puede establecer un *cordón sanitario* alrededor de áreas estratégicas seleccionadas, los efectos de la inseguridad en la periferia, tales como la extorsión que lleva a la quiebra a empresas legales, pueden filtrarse al centro, quebrantando los logros en seguridad de las zonas prioritarias. Así, la selección de las áreas problemáticas que serán objeto de intervención debe estar guiada por un fuerte foco en la sostenibilidad de la seguridad que se proporcionará en esos espacios, en lugar de, por ejemplo, basarse en la intensidad de la violencia de un área o en su importancia electoral.

La inserción de policía fuertemente armada y de fuerzas militares regulares casi siempre tiende a ser temporal por dos razones básicas: primero, porque el estado usualmente no tiene el número suficiente de tales fuerzas para cubrir todas las áreas necesitadas con una densidad suficiente de tropas para lograr preponderancia de poder. Segundo, por cuanto el uso de fuerzas de mano dura tiene deficiencias importantes en términos de libertades civiles y protección a los derechos humanos, así como en términos del desarrollo de la inteligencia local.

4.2.1 MIDIENDO EL TIEMPO DE TRASPASO

Medir el tiempo de traspaso a fuerzas de policía regulares, idealmente la policía comunitaria, es complejo. Si las unidades fuertemente armadas son retiradas antes de tiempo y los grupos criminales violentos retoman de nuevo el área despejada, el estado puede tener serias dificultades para generar confianza en las autoridades por segunda vez. En lugar de funcionar de acuerdo con un cronograma preestablecido, una mejor guía para la entrega de mando es una evaluación cui-

dadosa de la fuerza de los grupos criminales que quedan luego de los operativos de despeje, así como de la capacidad de las fuerzas de policía regulares. Sin embargo, la meta debe ser minimizar tanto como sea posible la duración, extensión y letalidad de la presencia de las unidades fuertemente armadas.

4.2.2 ESTABLECIENDO LA CONFIANZA DE LA COMUNIDAD LOCAL

A diferencia de unidades de policía fuertemente armadas, las fuerzas de policía regulares, especialmente si son de policía comunitaria, son capaces de generar confianza y apoyo de la población local. Así, podrían pasar de estar enfocadas solo en la supresión del crimen, conocida también como la vigilancia basada en incidentes, por ejemplo, respondiendo solo después de que ocurre un delito, hacia la prevención del crimen, desarrollando en primer lugar políticas para prevenir su incidencia. Sin embargo, para desarrollar tal capacidad necesitan resolver problemas de inteligencia diferentes a los de las unidades designadas para capturar objetivos criminales de alto valor. En lugar de consistir en unidades de inteligencia pequeñas y aisladas, las fuerzas de policía comunitaria deben tener una presencia permanente y amplia dentro de la comunidad, mediante patrullajes frecuentes, usualmente a pie. Una estación de policía permanente en un asentamiento urbano, donde los policías jueguen cartas y rara vez se aventuren afuera, entre los residentes del barrio, no desarrollará mucho conocimiento local ni capacidad de inteligencia.

Además, y como se dijo, patrullas suficientemente fuertes deben ser ubicadas en ciertos lugares durante periodos largos de tiempo, de más de un año. Sin la suficiente densidad de oficiales de policía por barrio, las patrullas se sentirán vulnerables y podrán sentirse tentadas a regresar a la estación. Concentrar las fuerzas de policía, incluyendo la presencia de patrullas, puede ser políticamente difícil, pero es necesario. Para poder saber quiénes son los criminales y descubrir

el patrón de sus actividades las patrullas locales deben conocer la comunidad e interactuar con ella frecuentemente y de una manera no amenazadora.

Lo ideal es que la policía no solo conozca la comunidad, sino que la involucre en la identificación del crimen, por medio de métodos como el mapeo de crimen basado en la comunidad¹³, y el desarrollo de respuestas al crimen.

No obstante, el policiamiento orientado en la comunidad no se debe confundir con vigilancia parapolicial. Aun cuando es ampliamente practicada en los asentamientos marginados de muchas partes del mundo, incluyendo América Latina, y con frecuencia algunas poblaciones locales la aceptan como legítima y la toleran; e incluso es estimulada por las fuerzas de policía oficiales, tales milicias comunitarias y grupos de observación usualmente son la fuente de violencia indiscriminada, asesinatos extrajudiciales, limpiezas étnicas, sabotaje y otras formas de crimen. Además, rara vez reducen realmente el crimen, por lo general remplazando una forma de criminalidad con otra, mientras que quebrantan mucho más el estado de derecho y rompen los lazos entre los ciudadanos y el estado.

4.2.3 CONSTRUIR FUERZAS DE POLICÍA Y AVANZAR EN LA REFORMA POLICIAL

Construir fuerzas de policía toma tiempo. Aun en circunstancias favorables, una reforma policial efectiva con frecuencia requiere una década: básicamente se necesita promover a una generación de policías de las funciones de calle a posiciones clave de liderazgo, y el compromiso con la reforma debe sostenerse durante todo ese periodo en todos los niveles de la jerarquía policial.

Adelantar una reforma policial en tiempos en los que la actividad criminal es intensa y muy violenta tiende a ser particularmente problemático. Las fuerzas policiales se ven desbordadas y su energía debe concentrarse en responder al crimen, por lo que se desvía de los procesos de

reforma. Así, si algunas áreas urbanas registran una caída en el crimen violento, el estado debe aprovechar esas oportunidades para profundizar y fortalecer las reformas. Tales oportunidades no deben perderse incluso si esa caída del crimen violento es el resultado de una tregua entre los grupos criminales.

4.2.4 ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE VIGILANCIA

Además de contar con suficientes policías y relaciones no amenazantes con la comunidad, establecer lazos de confianza con la comunidad local también requiere del establecimiento de mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas por parte de las fuerzas policiales. Dichos mecanismos incluyen divisiones de asuntos internos, no corruptas, al igual que juntas de ciudadanos y policías que le permitan a expertos y representantes de la comunidad brindar aportes sobre la aplicación de la ley, y la orden de reportar y evaluar cuidadosamente las acciones violentas de la policía. En Gran Bretaña o Estados Unidos, por ejemplo, los policías a menudo deben presentar un reporte cada vez que disparan su arma.

4.3 CONTENER Y LUCHAR CONTRA EL “NUEVO” CRIMEN

Fuera de preservar e incrementar la seguridad generada por la supresión de los grupos criminales en áreas urbanas marginales, las fuerzas regulares de la policía deben ser capaces también de suprimir el crimen callejero y el nuevo crimen organizado que pueden emerger en las áreas pacificadas. La destrucción del orden criminal previo no significa necesariamente la emergencia de un orden benevolente libre de crimen.

Frecuentemente, los grupos criminales funcionan como proveedores de seguridad, con todas sus deficiencias, mediante la regulación y el castigo de ladrones, robos, extorsiones, violaciones y asesinatos, usando sus reglas y castigando

las transgresiones. La remoción de las bandas criminales por lo general lleva al incremento en el crimen callejero que puede convertirse en un problema crítico para la comunidad y, por ende, a la pérdida de legitimidad de la presencia del estado y sus instituciones policiales. Las policías comunitarias pueden tener poca capacidad para llevar a cabo investigaciones criminales que conduzcan a una acción judicial significativa, y, a la vez, las unidades policiales especializadas en investigaciones criminales pueden estar demasiado lejos y tener acceso limitado los espacios urbanos pacificados para realizar investigaciones que reduzcan el crimen callejero. Entrenar a la policía comunitaria para que pueda hacer frente al menos a algunos delitos callejeros, y coordinar y facilitar la presencia de unidades de investigación criminales especializadas, como escuadrones de homicidios y fiscales, es de gran importancia para mejorar la seguridad pública de la comunidad y para anclar la presencia del estado en las áreas pacificadas.

Pero hacer frente al crimen callejero es frecuentemente mucho más fácil que enfrentar al crimen organizado. Con frecuencia las soluciones son fáciles si se adoptan enfoques de policiamiento orientados a los problemas. Entendiendo, por ejemplo, que la iluminación en las calles reduce el crimen y que la electrificación no es una política difícil de implementar.

Hacer un buen mantenimiento de los parques y podar las plantas para mejorar la visibilidad puede incrementar el sentido de seguridad de los ciudadanos y reducir el crimen. Igualmente, entender que la mayor parte de la actividad criminal sucede en una hora en particular y maximizar el patrullaje durante esta hora puede reducir significativamente el crimen e incrementar la percepción de seguridad¹⁴. El éxito de Bogotá en la reducción de los niveles de homicidio se debe en gran medida a medidas relativamente simples para combatir el crimen callejero (Llorente y Rivas, 2005).

Atacar el crimen callejero no solo aumenta la legitimidad de las fuerzas policiales recién

presentes sino que, también, simplifica su trabajo. Si las estrategias orientadas a los problemas contra el crimen callejero reducen su prevalencia, inclusive si dichas estrategias solo disminuyen el crimen “incidental” motivado por la oportunidad (como la existencia de muchos lugares oscuros en una ciudad con objetivos vulnerables y una fuerza policial abrumada), estas estrategias le permiten a la policía concentrarse en problemas más complicados, incluyendo el crimen organizado y las bandas criminales violentas. En consecuencia, reducir el crimen callejero e incidental mejora en gran medida la recolección de información de inteligencia y el análisis necesario para combatir el crimen organizado, al incrementar los flujos de inteligencia desde la población y reducir el “ruido”.

Tales iniciativas relacionadas con el crimen callejero pueden involucrar también acciones de recolección de armas. Mientras la evidencia es compleja y mixta en relación con los efectos de la prevalencia de armas en el crimen organizado y en la guerra estratégica entre los grupos de crimen organizado, hay evidencias serias sobre cómo la reducción de la disponibilidad de armas conduce a la disminución de asesinatos no premeditados y de la violencia callejera indiscriminada, como en los casos en que disputas callejeras escalan hasta llegar a tiroteos.

En algunas circunstancias, las acciones de la policía en contra de los grupos criminales dominantes pueden llevar a una guerra intensa en el territorio entre otros grupos criminales, por los restos del mercado ilegal. Un área urbana a la que se ha extendido la presencia del estado puede sufrir inclusive de un déficit de paz. Junto con o en lugar de los dividendos de paz esperados al establecerse negocios legales en el espacio urbano y la oferta de trabajos legales e ingresos, las nuevas áreas pueden ser atractivas como nuevo territorio a ser tomado por urbanizadores perversos. Dichas demandas de tierra en las recientes áreas urbanas pacificadas pueden generar un nuevo desplazamiento forzado. El desarrollo de viviendas y la especulación inmobiliaria pueden conducir a dicho desplazamiento ilegal. La com-

petencia por los recursos del estado invertidos en las áreas pacificadas, como los recursos para el desarrollo socioeconómico, puede generar nuevas tentaciones para un comportamiento ilegal. Milicias o nuevos grupos criminales pueden también emerger en búsqueda de la creación de nuevas ventas de protección y apropiación de recursos del estado.

Las fuerzas locales comunitarias, aun si son efectivas para mantener alejados a los antiguos criminales, pueden no tener la capacidad para prevenir esas actividades perversas e ilegales escondidas detrás del desarrollo legal. Igualmente, las unidades especializadas contra la delincuencia organizada de cuello blanco y la expropiación de activos a menudo se encuentran en el centro de la capital bastante lejos de los barrios marginales pacificados, y pueden no prestar mucha atención a dicho fenómeno en los espacios recientemente recuperados. Además, ya que dicha apropiación de territorio y expropiación de activos pueden estar ligadas con empresarios legales y políticamente poderosos, las autoridades municipales pueden carecer de la motivación necesaria para atender a tales desarrollos criminales en las áreas urbanas pacificadas.

Sin embargo, sin acciones policiales concertadas y diligentes en contra de esta nueva delincuencia, los beneficios de las complejas y costosas intervenciones estatales en las áreas urbanas marginadas podrían perderse todos, en conjunto. En vez de controlar las causas de las economías ilegales y la delincuencia violenta organizada para fortalecer la presencia del estado, esta intervención puede, en última instancia, solo alterar la manifestación de la ilegalidad y desplazar los problemas existentes a otras áreas. No solo la criminalidad y las bandas criminales, también los residentes marginados de las barriadas urbanas mismas pueden verse forzados a desplazarse hacia otros barrios marginales.

4.4 AMPLIACIÓN DEL ACCESO A LA JUSTICIA

Inclusive la extensión efectiva de la policía hacia áreas previamente controladas por actores no estatales equivale a una extensión incompleta del estado del derecho si las poblaciones locales en esos espacios urbanos continúan careciendo de acceso a un sistema público de justicia legítimo, efectivo y rápido.

La expansión del sistema judicial para llegar a áreas en donde no había tribunales, generalmente toma un tiempo considerable. Pocas veces la planeación de cómo lograr dicha extensión del sistema de justicia u otros mecanismos oficiales de solución de disputas se hace tempranamente en el marco de de las acciones policiales para retomar estas áreas marginales.

Como resultado, con frecuencia emerge, inmediatamente después de las operaciones de limpieza, un vacío en la solución de disputas. Los delincuentes, quienes eran los encargados de proporcionar los mecanismos de solución de conflictos, ya no están en posición de proporcionar tales servicios, aun con todas las deficiencias que puedan tener. En la fase posterior a la limpieza, la ausencia de estos mecanismos y su aplicación es un estímulo para el incremento de la delincuencia y el desorden. Si el incremento del crimen callejero y el desorden son altos, la población frecuentemente se resiente con la presencia del estado. Con la ausencia de mecanismos para la solución de disputas, las economías legales también tienen problemas para salir adelante, ya que los derechos de propiedad son débiles y los costos de transacción altos. La necesidad de justicia puede estimular la creación de nuevos grupos delictivos o de milicias que, nuevamente, se presentan como proveedores de bienes públicos, sea sosteniendo que trabajan con el estado o en contra del mismo.

Inclusive donde el sistema legal oficial está presente de alguna forma, por ejemplo mediante tribunales en los territorios marginales, si la administración de justicia es lenta y difícil, la población podría continuar buscando mecanis-

mos no oficiales de solución de disputas con los remanentes de los antiguos grupos criminales o por medio de los nuevos jefes de la delincuencia que hayan emergido.

La expansión del estado de derecho mejora al involucrar a la sociedad civil y la comunidad local. Esta última no siempre es imparcial. De hecho, puede ser muy discriminatoria en su promoción de reglas y orden público y la administración de castigos. Para evitar la promoción de un sistema de justicia discriminatorio es necesaria una evaluación cuidadosa de la “neutralidad” de los líderes comunitarios y sus aliados, de los vínculos políticos y delictivos de la comunidad local, y de las divisiones sociales que existen en ella. Sin embargo, la comunidad y sus grupos de sociedad civil organizada pueden ser fuentes importantes para la promoción del estado de derecho y la reducción de la violencia y el conflicto al movilizarse para la paz, apoyar las medidas policiales y resolver conflictos antes de que escalen y lleven a la violencia o antes de que deban ser adjudicados a tribunales oficiales.

En conjunto, sin embargo, contar con una buena administración de justicia es frecuentemente el elemento más difícil de lograr en los esfuerzos para llevar el estado a los espacios urbanos previamente controlados por actores no estatales.

5. CREACIÓN DE ECONOMÍAS LEGALES EN ÁREAS URBANAS POBRES

5.1 CUÁNDO Y CÓMO SUPRIMIR LAS ECONOMÍAS ILEGALES EXISTENTES

Uno de los principales dilemas que encuentran las fuerzas de aplicación de la ley en los territorios retomados es si sí o no, qué tan rápido y de qué forma suprimir las economías ilegales existentes allí. En la mayoría de los casos, las economías ilegales representan la actividad económica principal de los barrios marginales.

El interés del gobierno por suprimir esas economías ilegales puede tener muchas razones, en

especial una tan políticamente sensible como el comercio local de estupefacientes. En primer lugar, el gobierno puede considerar perniciosos los flujos ilícitos desde el espacio urbano marginado hacia otra comunidad externa. Los funcionarios gubernamentales pueden buscar también la erradicación de una economía ilegal en el territorio urbano retomado ya que pueden temer que su presencia traiga nuevamente violencia a la zona. El gobierno puede temer asimismo que al tolerar las economías ilegales se perpetuará la persistencia de valores antisociales, enviará señales equívocas a la juventud del barrio e impedirá que la comunidad internalice los valores del estado de derecho.

Otra de las razones para tratar de erradicar los mercados ilegales establecidos es el factor precio-rentabilidad, hecho ya conocido como el principal motivo que induce a las personas a participar de una economía ilegal. Mientras la economía ilegal traiga más dinero que la legal, según la lógica, la gente no estará motivada a abandonar dichos negocios ilegales. No obstante, numerosas evidencias demuestran que esta lógica no se sostiene. En primera instancia, las economías ilegales no siempre generan mayores ganancias que las legales. Segundo, factores como el acceso a mercados legales son más determinantes de decisiones que la sola rentabilidad del precio (Mansfield, 2001). Frecuentemente, los participantes de bajo nivel de las economías ilegales se comportan mucho más como minimizadores de riesgo que como maximizadores de ganancias. Claro está, si una economía legal existente no genera suficientes ingresos para asegurar al menos los medios de subsistencia básicos para el hogar y pone en riesgo la seguridad física del mismo (por ejemplo, si un hogar es amenazado por grupos paramilitares que buscan apropiarse de la tierra), las personas no se cambiarían a economías legales.

Pero la supresión de economías ilegales locales en espacios urbanos, especialmente poco después de la limpieza o durante la misma, tiene costos significativos. Dado que remplazar esas economías ilegales arraigadas con economías

legales toma mucho tiempo y su éxito depende de la seguridad y de la provisión de mecanismos de solución de conflictos, su erradicación puede disminuir considerablemente el ingreso de los hogares de poblaciones marginales. Esta enorme caída del ingreso es aun más traumática para las comunidades de los barrios marginales dado que, en muchos casos, estas a duras penas ganan lo suficiente para sobrevivir, inclusive participando de las economías ilegales, y que no tienen cómo dedicarse a la agricultura de subsistencia. Consecuentemente, llevar a cabo estas acciones antes de la creación de algunas alternativas legales de ingreso, puede incrementar el antagonismo de la población local hacia el estado recientemente presente.

La erradicación de economías ilegales es también una carga para las fuerzas encargadas de la aplicación de la ley, sean las unidades fuertemente armadas a cargo de retomar el territorio o las de policía comunitaria. En las fases tempranas de la presencia del estado en un área previamente controlada por organizaciones no estatales, destinar iguales esfuerzos y recursos a la supresión de la violencia y a la erradicación de economías ilegales reducirá las capacidades de las instituciones encargadas de la aplicación de la ley para priorizar y destinar recursos, además de alejar a la población local de las fuerzas del orden. Especialmente en aquellas fases tempranas, cuando la presencia del estado en el espacio urbano es todavía nueva y no está fuertemente anclada y el apoyo de la población es provisional, en el mejor de los casos es más lógico optar por eliminar las bandas más violentas que por un enfoque vertical de aplicación de la ley que se concentre por igual en todas las bandas y todas las formas de delincuencia. La supresión de la violencia es especialmente crítica, ya que esta destruye la capacidad de asociación y organización de la comunidad y dificulta el establecimiento de economías legales.

5.2 ELEMENTOS PARA LA CREACIÓN DE UNA ECONOMÍA LEGAL

Con frecuencia, las áreas urbanas marginadas sufren de un déficit complejo y multisectorial de actividades económicas legales. Las oportunidades de trabajos legales tienden a ser mínimas y hay serias deficiencias en infraestructura en materia de vías, transporte público, acceso a internet y, en algunos casos, incluso de electricidad y agua potable. El acceso a la prestación de servicios de salud, a una educación de calidad y el cuidado de los niños después del colegio también tienden a ser escasos.

La generación de alternativas de subsistencia en espacios urbanos, y rurales, requiere que la estrategia de desarrollo económico enfrente todos los factores estructurales que impulsan la producción económica ilegal. Además de proporcionar seguridad y garantizar el estado de derecho, dicho enfoque integral requiere del establecimiento de derechos de propiedad estables, de acceso a microcrédito, de la expansión de la cobertura en educación y salud y de soluciones a todas las deficiencias en infraestructura. Para los residentes de las *favelas* de Río no es extraño el tener que viajar dos o tres horas para llegar a áreas de la ciudad en donde pueden encontrar trabajo. El caso es igual para los residentes de algunas *colonias* de Tijuana y Ciudad Juárez, quienes gastan la misma cantidad de tiempo para llevar a sus hijos al colegio, además del largo tiempo que toman para llegar a las maquilas en las que trabajan. La conexión física de un espacio urbano marginal con los centros de las ciudades y los barrios en donde se encuentran las oportunidades de trabajo y educación ha sido un elemento clave para la reducción de los niveles de violencia en Bogotá y Medellín.

Los espacios urbanos con frecuencia tienen derechos de propiedad pobremente definidos, en especial los relacionados con la tierra, ya que las casas y chozas fueron construidas sin planeación y sin que existan títulos de propiedad. Por consiguiente, establecer un catastro aceptable puede ser muy difícil, aunque es un asunto crítico del

desarrollo y de la consolidación de la seguridad, puesto que un nuevo proceso de especulación y desplazamiento puede generar una nueva oleada de crimen en los espacios retomados. Sin los mecanismos para la asignación de derechos de propiedad de la tierra y de compensaciones para los dueños de la propiedad, la construcción de infraestructura pueda quedar atrapada en medio de disputas interminables por las tierras.

Aun así, con todas estas dificultades, establecer conexión geográfica y funcional a las partes no marginales de la ciudad es, en la mayoría de los casos, el aspecto más fácil del desarrollo económico. El establecer un acceso a mercados o la generación de nuevos mercados legales dentro del territorio marginal y la creación de cadenas de valor agregado son casi siempre compromisos muy complejos.

A menudo el problema más complejo que debe superar el desarrollo económico es la generación de empleos legales sostenibles. La construcción de infraestructura tiene el efecto positivo de generar trabajos. No obstante, muchos de ellos son de corta duración y una vez terminados los proyectos no es fácil crearlos nuevamente.

Gran parte de la actividad generadora de empleo probablemente tendrá que llevarse a cabo fuera de los barrios marginales, con personas que se desplacen a trabajar o se muden hacia otros barrios. Además de la carencia o mala calidad de la infraestructura de transporte requerida, la obtención de dichos empleos se verá obstaculizada si los residentes de estos barrios pobres sufren del estigma social, si por ejemplo la dirección del lugar de donde vienen lleva a que los empleadores se rehúsen a contratarlos.

Un problema particularmente difícil es la generación de oportunidades de empleo para miembros de pandillas o insurgentes desmovilizados, o para miembros de grupos de delincuencia organizada dejados en libertad después de permanecer un tiempo en la cárcel. Los retos incluyen la falta de empleo, las pocas habilidades de los criminales rehabilitados e insurgentes, el rechazo social a este tipo de políticas o

a estas personas, o problemas de índole moral. Sin embargo, para prevenir la reincidencia y el resurgimiento de la violencia son esenciales su reintegración a la comunidad y que encuentren oportunidades legales de subsistencia.

La generación de empleo en un área marginal urbana y el acceso a trabajos legales de sus residentes en otro lugar dependen, al fin y al cabo, de la configuración total estructural de la economía de un país. Si el sistema de impuestos favorece un crecimiento intensivo en capital, especialmente en las grandes empresas, y el trabajo es gravado con altos impuestos, el tipo de desarrollo económico viable en los sectores marginales podría estar realmente limitado. Algunos individuos de estos sectores marginales podrían ser capaces de insertarse en estas economías intensivas en capital y volverse ricos, pero el crecimiento de las medianas empresas y la generación de empleo continuarían siendo insuficientes, lo mismo que el empleo para la mayoría de los habitantes del territorio urbano marginal.

Inevitablemente, el desarrollo económico toma un largo periodo de tiempo, inclusive décadas de esfuerzo sostenido. El crecimiento del capital humano así como las mejoras en los niveles de educación de la fuerza de trabajo son también compromisos a largo plazo. En consecuencia, es esencial el manejo de las expectativas de los residentes de las áreas marginales urbanas retomadas por el estado con respecto a la velocidad del desarrollo económico, así como su preparación para entender que las mejoras económicas en sus vidas no van a darse de la noche a la mañana.

Es esencial también involucrar a la comunidad local en los proyectos de mejoramiento social y económico y ser muy receptivos a sus prioridades. Involucrarla no significa ignorar la experiencia técnica externa. Algunas veces, las comunidades pueden pedir algo que no sea real o económicamente apropiado para su localidad. Una comunidad puede priorizar asimismo los arreglos de poder existentes para no perturbarlos, a costa de renunciar incluso a un desarrollo económico óptimo. Entender las políticas loca-

les y cómo pueden ser alteradas como resultado de un proyecto de desarrollo es crítico para una solución efectiva. Involucrar a una comunidad local no significa entregarle la toma de decisiones, significa no imponerle enfoques y consultar sistemáticamente a sus líderes en las fases tanto de diseño como de implementación de la intervención económica del estado.

5.3 ENFOQUES INADECUADOS Y RETOS

5.3.1 INTERVENCIONES AISLADAS Y TÍMIDAS

Las intervenciones limitadas, aisladas y tímidas, inclusive si responden a los deseos de la comunidad local, son particularmente ineficientes para cambiar las dinámicas socioeconómicas de un espacio marginado. Aquellas basadas en preguntar lo que más desea una comunidad –un generador eléctrico, una escuela o una clínica– y en entregar ese proyecto limitado pueden mejorar la vida en algo, pero no tienen la capacidad para alterar los patrones sociales básicos, generar empleo y, por consiguiente, reducir la delincuencia.

Aun así, recurrir a tales dádivas tan limitadas y aisladas como una curita frente al problema del desarrollo puede ser muy tentador para el estado por muchas razones. Una de ellas es que el desarrollo sistemático requiere de muchos recursos, especialmente en lugares donde la inversión pública fue mínima o inexistente por muchas décadas, habitados por millones de personas. La capacidad fiscal del estado o de la ciudad puede ser limitada y por ello obliga a esos enfoques muy limitados.

Una segunda razón es que para los políticos puede ser particularmente conveniente transformar esas ayudas en mecanismos clientelares, entregando solo parte de un proyecto condicionando el resto a los votos de la comunidad. Este enfoque de ayudas condicionadas política y violentamente permite también a los jefes delincuenciales posicionarse como representantes de la comunidad, y negociar en su nombre con el estado.

La tercera razón para un enfoque de ayuda tan tímido es que el desarrollo sistemático generalmente toma tiempo, y las poblaciones carentes de bienes socioeconómicos y públicos por largos periodos de tiempo en la mayoría de los casos son impacientes y desean que sus vidas mejoren rápido. Demostrar que el estado realmente intenta tener una presencia multifacética en las áreas retomadas es determinante para mejorar la vida de la comunidad, y atender el abandono en el que estuvo el desarrollo por tanto tiempo puede ser crítico para establecer la confianza de la población. Estos proyectos de rápido impacto, sin embargo, pueden volverse problemáticos si se tornan efímeros y si no son seguidos muy pronto por un desarrollo sistemático, sostenible y a largo plazo.

Una versión un poco distinta del enfoque de asistencialismo tímido consiste en repartir sin mucho criterio recursos considerables en grandes áreas con un enfoque indiscriminado o poco focalizado. En vez de hacer frente a todos los factores generadores de inestabilidad e ilegalidad en un lugar en particular, algunas veces tan pequeño como un barrio, este enfoque consiste en darle algo a cada comunidad. Esto puede incluir la expansión de programas existentes, como ampliar el hospital local de cien camas a ciento veinte o desarrollar un nuevo proyecto, un estadio por ejemplo. En el primer año de adopción de la política social Todos somos Juárez, en Ciudad de Juárez en 2010, se tenía ese enfoque de cobertura de toda la ciudad, sin focalización.

En lugar de eso, lo que se necesita es concentrar los recursos en algunas áreas de intervención seleccionadas con el fin de atender todos los factores estructurales que generan dinámicas sociales dañinas. Con frecuencia esto significa destinar simultáneamente recursos económicos, de policía y del sector de justicia en un mismo barrio. Si la escasez de recursos es un problema grave, tal concentración puede ser muy sensible políticamente, ya que otras áreas cuestionarán por qué la comunidad seleccionada merece tal generosidad del estado mientras que otras igualmente necesitadas presentan las mismas carencias. Los

incentivos políticos empujan hacia el enfoque opuesto, de dar a cada uno un poco, aunque este puede menoscabar y destruir por completo el esfuerzo de un desarrollo sistemático. En la primera etapa de la intervención tiene sentido seleccionar espacios urbanos en los cuales el desarrollo se pueda alcanzar más fácilmente, las sinergias intersectoriales puedan converger, y que puedan servir como modelo para otras áreas. Sin embargo, para alcanzar el apoyo político necesario para tal concentración de recursos es necesario que el estado pueda mostrar que tiene una estrategia creíble y viable para expandir las áreas de implementación de tal intervención multifacética.

5.3.2 COMPRAR AMOR SATURANDO UN ÁREA CON DINERO Y SOLUCIONES A CORTO PLAZO

Saturar un área con dinero con el propósito de comprar el apoyo político de la población no produce un desarrollo económico sostenible ni prácticas políticas y sociales deseables. Una inversión masiva de efectivo tiende a distorsionar la economía local, lo que puede aumentar la inflación y generar la enfermedad holandesa, por la que el crecimiento o el incremento de las rentas en un sector económico lleva al estancamiento de otros, así como a la especulación en vez de a la inversión productiva. Tal generosidad puede menoscabar también la administración local, inclusive si el dinero es canalizado por esta, al estimular la corrupción generalizada. El monitoreo de dichas cantidades de dinero puede ser muy difícil, especialmente para auditores externos que no están familiarizados con las dinámicas de la delincuencia y la política locales. Los jefes criminales y los especuladores, los nuevos así como también los cabecillas anteriores que hayan sido capaces de continuar operando directamente o por medio de apoderados, pueden estar especialmente bien ubicados para sacar ventaja de dichos flujos de dinero, menoscabando la rendición de cuentas y el estado de derecho, y generando nuevas economías ilegales.

Traer desarrollo económico inmediatamente después de las operaciones de limpieza de la

fuerza pública es, en consecuencia, mucho más complejo que las operaciones de limpieza mismas y supone un cronograma muy diferente y mucho más largo que las acciones de la policía. La falta de alineamiento entre estas últimas y el desarrollo económico se agrava si la capacidad civil en el área urbana marginal es débil. Las unidades de la fuerza pública pueden sentirse abandonadas y forzadas a ser las responsables del desarrollo económico, lo que con frecuencia las lleva a hacer esfuerzos asistenciales a corto plazo, como la construcción de escuelas o la reparación de clínicas sin un marco de desarrollo más amplio.

5.4 ADVERTENCIA AL LECTOR: LOS EFECTOS POLÍTICOS DEL DESARROLLO SOCIAL

Así como la ayuda económica externa, el desarrollo económico interno de espacios urbanos marginales es escasamente neutro en términos políticos. Mientras se fortalecen las comunidades marginales, el desarrollo social tiene el potencial de menoscabar poderes establecidos, en especial aquellos que se mueven entre el mundo delictivo y el político, al privarlos de su papel de patronos de la comunidad. Estos agentes de poder, algunos de los cuales pueden ser políticos locales prominentes bien establecidos o partidos políticos enteros, tendrán en consecuencia un interés de obstaculizar y limitar el alcance del estado en las áreas marginales lo mismo que el desarrollo económico. No lograr comprender las conexiones entre la criminalidad y la política, y los efectos políticos del desarrollo económico planificado, y fracasar en la formulación de estrategias para neutralizar a los grupos de interés político, económico y criminal que buscan obstaculizar los esfuerzos de construcción de estado, pueden llevar al fracaso de todo el esfuerzo.

6. COORDINACIÓN ENTRE DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO Y ENTRE DIFERENTES MINISTERIOS E INSTITUCIONES

El éxito de la estrategia depende en gran medida de su coordinación entre diferentes niveles de gobierno, y esto no sucederá sin un esfuerzo concertado. Una de las principales razones es que los gobiernos municipales casi nunca controlan las fuerzas militares o policiales necesarias para las operaciones de toma; y las operaciones subsecuentes para el mantenimiento de la seguridad están controladas sobre todo por el gobierno federal, como el caso de México, o por instituciones estatales, como en el estado de Río de Janeiro. En caso de existir fuerzas policiales municipales, estas generalmente son un obstáculo para las operaciones de toma, ya que no tienen ni la competencia ni la integridad para participar significativamente, por lo que para el éxito a largo plazo con frecuencia es necesario reformarlas. La coordinación requerida, sin embargo, es difícil de alcanzar. Los diferentes niveles del gobierno pueden tener intereses y prioridades diversas, mucho más aún si están controlados por diferentes partidos.

La coordinación de las fuerzas policiales y militares en diferentes niveles tampoco es simple, especialmente cuando las fuerzas policiales de alto nivel están encargadas de arrestar a miembros de las fuerzas de bajo nivel por problemas de corrupción. Aunque la reforma de la policía es esencial, los niveles inferiores de la estructura policial tienen pocos incentivos para cooperar. En la campaña de México en contra de sus organizaciones violentas de tráfico de estupefacientes, por ejemplo, ha habido serios problemas entre los distintos niveles de la policía y las fuerzas militares.

Aun cuando es esencial, la planeación integrada puede ser difícil incluso cuando existe compromiso de coordinar desde el nivel federal, aun en asuntos menos sensibles, como las políticas de desarrollo social. Los gobiernos de las ciudades pocas veces tienen los recursos suficientes

para resolver las deficiencias socioeconómicas de sus sectores marginales. El apoyo económico del nivel central puede ser necesario.

La coordinación efectiva entre las instituciones responsables del desarrollo socioeconómico y de las acciones de la fuerza pública es, reitero, difícil de lograr. En América Latina hay una larga tradición de ver las políticas de seguridad humana como diferentes y separadas de las políticas sociales a gran escala. Sin embargo, es necesario adoptar una respuesta multifacética a las áreas marginales plagadas de delincuencia y subdesarrollo y su éxito depende en gran medida de la cooperación interministerial e interinstitucional.

7. CONCLUSIONES

Hay varios elementos clave que determinan la capacidad de las operaciones de la fuerza pública para retomar efectivamente un espacio urbano gobernado por organizaciones violentas no estatales: la capacidad de desarrollar labores de inteligencia para detener operadores clave de los grupos criminales y pruebas suficientes para su enjuiciamiento efectivo; la capacidad para generar confianza en la comunidad local, por ejemplo, minimizando la violencia y estableciendo unidades policiales locales; la capacidad de contrarrestar la delincuencia callejera y el nuevo crimen organizado que probablemente surja después de operaciones de limpieza; y la capacidad para mantener la seguridad después de la salida de las unidades fuertemente armadas. Además de estas modalidades de operación de la fuerza pública, el éxito en incrementar la seguridad en barrios urbanos problemáticos no puede separarse de la capacidad para proporcionar mecanismos de solución de conflictos efectivos y rápidos, y el acceso al sistema de justicia en los espacios "pacificados".

Una estrategia del estado efectiva en contra de la delincuencia organizada no consiste solo en la supresión del crimen por parte de la fuerza pública. Esta desempeña un papel crítico e indis-

pensable, es el pilar sobre el que se establece la presencia efectiva del estado. Pero una respuesta apropiada para atender espacios urbanos marginados obedece a una estrategia multifacética de construcción del estado que busque fortalecer los lazos entre este y las comunidades marginadas. Los esfuerzos deben enfocarse en asegurar que los pueblos y las comunidades obedezcan la ley, aumentando las posibilidades de que el comportamiento ilegal y la corrupción sean castigados, pero también creando un ambiente social, económico y político en el que las reglas sean consistentes con las necesidades de las personas y mejoren su seguridad física y socioeconómica, de manera tal que las leyes puedan ser vistas como legítimas y, en consecuencia, sean internalizadas.

Las políticas socioeconómicas para reducir la marginación y la delincuencia y mejorar la seguridad por lo general toman mucho tiempo para mostrar sus resultados. Aunque en algunos momentos la necesidad de desarrollar confianza entre el estado recién llegado y las poblaciones locales puede motivar la adopción de medidas de corto plazo, de rápido impacto y gran visibilidad, estas políticas no generan apoyo al estado a largo plazo ni desarrollo sostenible que promueva la creación de empleo. En su lugar, es crítico atender todos los factores estructurales que generan criminalidad, como las deficiencias de infraestructura y de capital humano, la carencia de microcréditos y títulos de tierras y otros derechos de propiedad pobremente definidos. El diseño estructural de la economía de un país, incluyendo sus políticas fiscales, afecta sustancialmente la efectividad de los esfuerzos urbanos localizados. Las intervenciones limitadas y tímidas pueden mejorar un poco la vida de la comunidad pero no alteran las dinámicas sociales y de seguridad básicas en el barrio. En vez de eso, pueden reforzar complejas redes clientelares, criminales y oficiales, y anclarse en equilibrios sociales negativos. Las políticas económicas para reducir la delincuencia urbana deben centrarse en un desarrollo sostenible a largo plazo y en la generación de empleos legales.

8. RECOMENDACIONES

Toda la delincuencia, al igual que toda la política, es local. La efectividad de las políticas depende mucho de dinámicas locales de delincuencia y política y de los escenarios culturales e institucionales locales. En consecuencia, una política solo puede ser efectiva en la medida que esté basada en amplia información local, cuidadosamente adaptada a las condiciones del sitio específico en el que se implemente. Por consiguiente, un artículo como este solo puede ofrecer lineamientos y recomendaciones de política generales. Muchos de los dilemas de la ejecución de las políticas y sus consecuencias, como anunciar o no una acción de la fuerza pública con antelación, no pueden ser respondidos en abstracto y su solución debe ser específica para cada caso.

8.1 LINEAMIENTOS GENERALES

- ♦ Traer el estado a los territorios marginales requiere de un compromiso a largo plazo. *No diseñe intervenciones de la fuerza pública y socioeconómicas como soluciones a corto plazo, como esfuerzos de uno o dos años.*
- ♦ *Elabore e implemente la estrategia con base en evaluaciones detalladas de los generadores locales de inseguridad, delincuencia y marginación social.* No todas las comunidades necesitan de un estadio de fútbol o de béisbol; los periodos de mayor presencia y actividad policial deben variar de acuerdo con los patrones de delincuencia local.
- ♦ *Haga regularmente evaluaciones básicas de la implementación de la estrategia.* Separe a quienes hacen el monitoreo de los administradores y ejecutores, pero permita a los últimos la posibilidad de sugerir cambios.
- ♦ *Involucre a la comunidad local y a la sociedad civil en la planeación y la implementación de las políticas de seguridad, en los esfuerzos de expansión del estado de derecho y en los proyectos de mejora económica y social; sea*

muy receptivo y responda a las prioridades de la comunidad local. Esto puede hacerse mediante juntas de oficiales de policía, expertos civiles en delincuencia, ciencias sociales, planeación urbana y salud pública, líderes comunitarios, y propietarios de negocios de la zona.

- ♦ *Desarrolle y sostenga una coordinación efectiva entre los diferentes niveles de gobierno y entre de los varios ministerios e instituciones.*
- ♦ *Concentre los recursos en barrios en donde se pueda lograr seguridad y sostener un flujo de beneficios socioeconómicos. Dé prioridad a los que puedan ser conectados con partes desarrolladas de la ciudad.* Aunque esta política puede desplazar la delincuencia hacia otras áreas y los recursos no sean suficientes para atender todas las áreas que lo necesitan, concentrar un conjunto considerable de intervenciones en un área maximiza la oportunidad de que al menos en ella se tenga éxito. El área objetivo puede ser posteriormente un modelo para cuando se tengan los recursos necesarios para expandir la estrategia de seguridad y desarrollo. Dispersar los recursos económicos y los de la fuerza pública en grandes áreas, y dar a todos solo un poco, genera una alta probabilidad de que no haya un cambio suficiente en las dinámicas sociales y no se logre erradicar la delincuencia violenta en ningún lugar, por lo que la inyección de recursos y la atención del estado se desperdiciarán. La estrategia de concentración de recursos es políticamente difícil de vender, y el hecho de que ellos no se inviertan en otras áreas que también lo necesitan genera cuestionamientos éticos serios. Pero en una situación de escasez de recursos para áreas urbanas con dificultades, este resultado no óptimo puede, no obstante, ofrecer la única posibilidad de, al menos, alcanzar algún progreso.

8.2 LINEAMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY Y EL ESTADO DE DERECHO

- ♦ *Especifique cuidadosamente el papel y el mandato de las fuerzas militares o fuertemente armadas desplegadas para reemplazar o reforzar la fuerza policial local.*
- ♦ *Minimice el uso de la fuerza y emplee la fuerza letal solo como último recurso.* Al tomar la decisión de anunciar o no una operación de la fuerza pública por adelantado para reducir el número de bajas o maximizar los arrestos clave y prevenir el desplazamiento criminal hacia otras áreas, considere la facilidad que el grupo objetivo tendrá para regenerar su liderazgo. Muchos de los objetivos de alto valor deberían ser pensados solamente como objetivos muy visibles.
- ♦ *Cultive fuentes de inteligencia en los territorios marginales y dentro de los grupos criminales, pero examínela cuidadosamente para evitar enfocarse solo en los enemigos de una banda en particular.*
- ♦ *No confíe o apruebe las acciones físicas de grupos criminales o de milicias en contra de otros grupos violentos. No tolere grupos que hagan justicia por mano propia.*
- ♦ *Aunque se despliegue un enfoque secuencial de uso de la fuerza pública que al principio priorice los grupos criminales más violentos, no tolere el surgimiento de milicias extralegales y judicialícelas con vigor.*
- ♦ *Especialmente cuando no se pueden evitar las fugas o el desplazamiento de la delincuencia hacia nuevas áreas como resultado de la estrategia de la fuerza pública, o si los recursos del estado son limitados, dé prioridad a áreas estratégicas como los centros de las ciudades.*
- ♦ *Desarrolle un plan creíble para expandir la prestación de seguridad pública a los ciudadanos menos privilegiados y áreas más allá del centro de la ciudad, de forma que conecte y expanda geográficamente el área de cobertura de la estrategia de la fuerza pública tanto como sea posible.*

- ♦ *No base la transición de fuerzas altamente armadas a fuerza policial regular en un cronograma específico. Básele mejor en una evaluación cuidadosa de la fortaleza de los grupos criminales después de las operaciones de limpieza y de la capacidad de la fuerza policial regular. Con esto en mente, trate de minimizar la duración, cobertura y letalidad de las fuerzas altamente armadas tanto como sea posible.*
- ♦ *Planee con antelación, idealmente durante la fase de planeación del despliegue de la fuerza policial, cómo implementar mecanismos oficialmente aceptados de solución de conflictos en las áreas intervenidas. En el mejor de los casos, el mecanismo idóneo serían los tribunales oficiales. Antes de que se pueda establecer su presencia, tribunales móviles o alternativos, como *casas de justicia*, pueden servir como medidas temporales.*
- ♦ *Con el fin de incrementar los flujos de inteligencia, desarrolle confianza con la comunidad; y para mejorar la capacidad de prevenir la delincuencia, despliegue fuerzas policiales regulares a los barrios intervenidos tan pronto como sea posible, y establezca una policía comunitaria.*
- ♦ *Adopte enfoques de políticas orientados en la comunidad y en la solución de problemas.*
- ♦ *Incremente al máximo las interacciones frecuentes, no amenazantes, entre las fuerzas de policía y los residentes de la comunidad local, como los patrullajes a pie. Coloque unidades de patrullaje lo suficientemente fuertes en lugares seleccionados por cantidades de tiempo considerables, en general por lo menos un año, para que comprendan las dinámicas de crimen local y desarrollen estrategias para su prevención.*
- ♦ *Establezca mecanismos de control policial, como una división de asuntos internos honesta y efectiva, y juntas locales de policía y ciudadanos.*
- ♦ *Cuando sea necesario debido a que la fuerza policial es corrupta e ineficiente, ubique las políticas para los espacios urbanos violentos en un programa mucho más amplio de reforma policial. Incremente al máximo las oportunidades para promover la reforma policial, como en los momentos y lugares donde algunas áreas urbanas registren la disminución de la delincuencia violenta.*
- ♦ *Monitoree cuidadosamente el aumento de nueva delincuencia en las áreas retomadas. Desarrolle capacidades de análisis y respuesta efectiva contra esta. La nueva delincuencia no solo incluye el incremento de crimen callejero, sino también el surgimiento de nuevas economías ilícitas y complejas alrededor de tierras revalorizadas, en algunas ocasiones conectadas a negocios legales.*

8.3 LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS SOCIOECONÓMICAS

- ♦ *No se precipite en suprimir todas las economías ilícitas presentes en las áreas retomadas inmediatamente después de la limpieza; es importante evitar dificultades económicas a la comunidad antes de establecer oportunidades de sustento alternativas. Dé prioridad y concentre esfuerzos en la supresión de las bandas criminales y las economías ilegales más violentas, en vez de a un enfoque del uso masivo de la fuerza pública, que se concentra igualmente en todas las bandas y en todas las formas de delincuencia. Ataque las formas de ilegalidad que la comunidad misma encuentra más perjudiciales. Base la elección de políticas con respecto a las economías ilegales por desterrar en la evaluación del grado de dependencia de la población con respecto a dicha economía ilegal para su sustento.*
- ♦ *Promueva la creación de empleos en el territorio marginal y fuera del mismo, así como en otras partes de la ciudad o en otras regiones. Cualquier reubicación de la población hacia áreas de nuevas oportunidades de empleo debe ser voluntaria. Trabajar en el diseño estructural de la economía en su conjunto, como en los sistemas de impuestos, puede*

ser crítico para la generación de empleos en las áreas urbanas marginales y en otros lugares.

- ♦ *Diseñe enfoques económicos de desarrollo para atender todos los factores estructurales de la actividad económica ilegal en el espacio urbano marginal.* Más allá de la seguridad y del estado de derecho, se deben establecer derechos de propiedad estables, acceso al microcrédito y a la educación, ampliar los servicios de salud y solucionar las principales deficiencias de infraestructura.
- ♦ *Concentre los recursos económicos en barrios específicos, de forma tal que se atiendan todos los factores estructurales que generan marginación y delincuencia.* No adopte un enfoque de asistencia limitada o indiscriminada; no solo expanda programas que ya existen en el territorio marginal. *Junte esa concentración de recursos económicos con la de la fuerza pública y los recursos de justicia en la misma área para alcanzar sinergias intersectoriales.*
- ♦ *Desarrolle una estrategia creíble y divúlguela para expandir la intervención del estado hacia otras áreas necesitadas.*
- ♦ *Haga coincidir los flujos de recursos con la capacidad de absorción del área objetivo.* No solo llene un área de efectivo; monitoree cuidadosamente todos los desembolsos para prevenir la corrupción y el surgimiento de nuevas economías criminales alrededor de los nuevos recursos.
- ♦ *Si decide implementar proyectos de impacto rápido y de corto plazo, pero insostenibles, para generar apoyo a la presencia del estado en las comunidades marginadas, limite su extensión y pase tan pronto como sea posible a proyectos sostenibles a largo plazo.*
- ♦ *Desarrolle una comprensión profunda de las conexiones entre la delincuencia y la política en el área objetivo, así como de los efectos políticos del desarrollo económico planeado.* Desarrolle estrategias para neutralizar el interés político, económico y criminal de grupos que quieren obstaculizar los esfuerzos de construcción del estado.

REFERENCIAS

- Alves, Maria y Philip Evanson. 2011. *Living in the Crossfire: Favela Residents, Drug Dealers, and Police Violence*. Temple University Press. Philadelphia.
- Arias, Desmond. 2013. *The Impact of Organized Crime on Governance and State-building*. Center for International Cooperation, New York University. Nueva York.
- Brinks, Daniel. 2003. "The Judicial Response to State Killings in Buenos Aires and São Paulo in the 1990s". *Comparative Politics*. 36 (1). October.
- Caldeira, Teresa. 2001. *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo*. Universidad de Berkeley. Berkeley.
- Centro Nacional de Datos-Fondelibertad-Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia. 2007. "Cifras extorsión". 20 de junio. www.antisecuestro.gov.co/documentos/7_16_2007_4_58_07_PM_CifrasHistorias.pdf
- Chevigny, Paul. 1995. *Edge of the Knife: Police Violence in the Americas*. Norton. Nueva York.
- David Mansfield. 2001. "The Economic Superiority of Illicit Drug Production: Myth and Reality – Opium Poppy Cultivation in Afghanistan". Paper prepared for the International Conference on Alternative Development in drug control and cooperation, Feldafing, January 7-12, 2001, author's copy.
- Desmond Arias, Enrique y Corinne Davis Rodrigues. 2006. "The Myth of Personal Security: Criminal Gangs, Dispute Resolution, and Identity in Rio de Janeiro's Favelas". *Latin American Politics and Society*. 48 (4).
- Felbab-Brown, Vanda. 2011. *Bringing the State to the Slum: Confronting Organized Crime and Urban Violence in Latin America – Lessons for Law Enforcement and Policymakers*. Latin America Initiative, The Brookings Institution. http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/12/05%20latin%20america%20slums%20felbabbrown/1205_latin_america_slums_felbabbrown.
- . 2011a. *Calderón's Caldron: Lessons from Mexico's Battle Against Organized Crime and Drug Trafficking in Tijuana, Ciudad Juárez, and Michoacán*. Latin America Initiative Paper Se-

- ries. September. http://www.brookings.edu/papers/2011/09_calderon_felbab_brown.aspx
- . 2011b. “Reducing Urban Violence: Lessons from Medellín, Colombia”. The Brookings Institution. 14 February. http://www.brookings.edu/opinions/2011/0214_colombia_crime_felbab_brown.aspx
- . 2011c. “Human Security and Crime in Latin America: The Political Capital and Political Impact of Criminal Groups and Belligerents Involved in Illicit Economies”. Florida International University-Applied Research Center’s Western Hemisphere Security Analysis Center. http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2011/9/latin%20america%20crime%20felbab%20brown/09_latin_america_crime_felbab_brown
- . 2011d. *Addressing Organized Crime, Drug Trafficking, and Violence in Mexico: Lessons from Tijuana, Ciudad Juárez, and Michoacán*. Sección “Ciudad Juárez and the Evolution of Mexico’s Security Policy”. Brookings Institution. Washington.
- . 2011e. *The Tijuana Law Enforcement Model and Its Limitations*. Sección de “Addressing Organized Crime, Drug Trafficking, and Violence in Mexico: Lessons from Tijuana, Ciudad Juárez, and Michoacán”. Brookings Institution. Washington.
- . 2009. *Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs*. The Brookings Institution. Washington.
- . 2009a. “The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia”. Brookings Institution. Washington. http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2009/03_mexico_drug_market_felbabbrown/03_mexico_drug_market_felbabbrown.pdf
- Goertzel, Ted y Tulio Kahn. 2009. “The Great São Paulo Homicide Drop”. *Homicide Studies*. 4. November.
- Gomes Alves, André. 2011. “Segurança Pública e Polícia Pacificadora: A Fruição do Direito a Segurança Pública nas Favelas de Rio de Janeiro”. Universidad de Brasília, Facultad de derecho. http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/1966/1/2011_AndreGomesAlves.pdf.
- Huguet, Clarissa e Ilona Szabó de Carvalho. 2008. “Violence in the Brazilian Favelas and the Role of the Police”. *New Directions for Youth Development*. 119. Autumn.
- Isacson, Adam. 2011. “Medellín: Two Steps Forward, One Step Back”. En *Tackling Urban Violence in Latin America: Reversing Exclusion through Smart Policing and Social Investment*. Wola.
- Lessing, Benjamin. 2010. “Depois da queda do Alemão: o futuro da guerra do tráfico”. *O Globo Online: Favela Livre*. 16 de diciembre.
- Liebermann, Susan, Justine Coulson. 2004. “Participatory Mapping for Crime Prevention in South África: Local Solutions to Local Problems”. *Environment and Urbanization*. 16 (2).
- Llorente, María Victoria, Ángela Rivas. 2005. *Case Study: Reduction of Crime in Bogotá—A Decade of Citizens’ Security Policies*. World Bank. Washington.
- Moraes D. da Silva, Graziella e Ignacio Cano. 2007. “The Case of Pavão-Pavãozinho-Cantagalo in Rio de Janeiro’s Favelas”. En Tom Tyler (ed.). *Legitimacy and Criminal Justice: International Perspectives*. Russell Sage Foundations. Nueva York.
- Olson, Eric, Andrew Selee, David Shirk (eds.). 2010. *Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*. Woodrow Wilson Center. Washington.
- Peirce, Jennifer. 2008. “Divided Cities: Crime and Inequality in Urban Brazil”. *Paterson Review*. 9. The Norman Patterson School of International Affairs Carleton University, Ottawa, Ontario. http://www.diplomatonline.com/pdf_files/npsia/2009/PDF%20-%20Jen%20Peirce%20-%20Crime%20and%20Inequality%20in%20Urban%20Brazil.pdf;
- Pengalese, Ben. 2008. “The Bastard Child of the Dictatorship: The Comando Vermelho and the Birth of the ‘Narco-culture’ in Rio de Janeiro”. *Luso-Brazilian Review*. 45 (1).
- Sapoznikow, Jorge et al. 2007. *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington
- United Nations Office on Drugs and Crime (Unodc). *Introductory Handbook on Policing Urban Spaces*. http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/11-80387_ebook.pdf

NOTAS

- 1 *The Washington Post*. 2011. "Murder Rate Among Youths Soars in Brazil". February 24. Debido a que la recolección de datos, los mecanismos de reporte y la fuerza de autoridad varía enormemente entre los países de América Latina y muchos homicidios no son reportados o no detectados, la precisión de los datos tiene límites. Además, no siempre están disponibles para el mismo año para todos los países.
- 2 Para la evolución de la respuesta policial en São Paulo, véanse: Peirce, 2008: 85-98; Goertzel y Kahn, 2009: 398-410; Caldeira, 2001; y Brinks, 2003: 1-19.
- 3 Para un resumen de la política de pacificación, véanse, por ejemplo, Lessing, 2010; y Gomes Alves, 2011. Para conocer antecedentes sobre la vida en las *favelas* antes de las UPP y la evolución de las políticas de respuesta del gobierno, véanse, por ejemplo, Alves y Evanson, 2011; Desmond Arias y Davis Rodrigues, 2006: 53-81; y Pengalese, 2008: 118-143.
- 4 Véanse, por ejemplo, Hugué y Szabó de Carvalho, 2008: 93-109; Chevigny, 1995; y Moraes D. da Silva y Cano, 2007: 186-214.
- 5 Para detalles sobre la estrategia, su efectividad en algunas ciudades mexicanas y sus logros y deficiencias en general, véase Felbab-Brown, 2011a: 16-23. Para una vista general sobre la política de seguridad en México, incluyendo sus reformas de policía y judiciales, relaciones civiles-militares, medidas anti lavado de dinero y control de armas, y el papel de Estados Unidos, véase Olson y Shirk (eds.), 2010.
- 6 Para detalles, véase Isacson, 2011; y Felbab-Brown, 2011b.
- 7 Para detalles sobre las pandillas de drogas de Jamaica, su relación con partidos políticos y el operativo en 2010 para arrestar a Coke, véase Arias, 2013.
- 8 Para ver cómo varía tal provisión de bienes públicos por parte de entidades no estatales, véase Felbab-Brown, 2009.
- 9 Para detalles, véase, Felbab-Brown, 2011c.
- 10 Véase, Felbab-Brown, 2011d, sección de "Ciudad Juárez and the Evolution of Mexico's Security Policy".
- 11 Véase, Felbab-Brown, 2011e.
- 12 Para detalles, véase, Felbab-Brown, 2009a.
- 13 Para un ejemplo sobre el uso efectivo del mapeo del crimen basado en información de la comunidad local en Sudáfrica, véase Liebermann y Coulson, 2004: 125-134.
- 14 Para detalles, véase United Nations Office on Drugs and Crime (Unodc). *Introductory Handbook on Policing Urban Spaces*. http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/11-80387_ebook.pdf.

REDES CRIMINALES Y EJERCICIO DE LA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA TENTATIVA

SANTIAGO VILLAVECES IZQUIERDO

INTRODUCCIÓN

La capacidad de las redes ilícitas para desestabilizar tanto la seguridad regional como los procesos de consolidación democrática es más aguda hoy que hace diez años. La inmensa mayoría de los estudios en la región han hecho énfasis en los poderes del narcotráfico, pero se han quedado cortos en explorar otras formas ilícitas con igual poder desestabilizador: redes de tráfico de personas, armas, recursos naturales, dinero. Si bien es cierto que existe una yuxtaposición en los circuitos de ilegalidad, es urgente dar cuenta de los procesos de diversificación criminal y su incursión en ámbitos inconspicuos: empresas de logística y seguridad privada, transportadoras, agroindustria, pesquería, turismo, por nombrar algunas. Entender cómo ha sido posible esa expansión en un mundo más vigilado, con mayor capacidad de interdicción y con mayor acceso a información requiere preguntarse por las condiciones que la han facilitado. Responder esta pregunta lleva necesariamente a explorar las formas en que se están tejiendo alianzas funcionales en-

tre las redes ilícitas y la política. Este ensayo es un primer intento para esbozar, a la luz de la evidencia que arrojan casos empíricos y el transcurso histórico reciente, algunas de las condiciones que promueven y facilitan estas alianzas.

El texto está dividido en tres secciones. La primera hace un breve recuento del enraizamiento y la expansión reciente de redes ilícitas en la región, con énfasis en su creciente complejidad y densidad, y sugiriendo que esta solo es posible gracias a la profundización de la complicidad de estructuras políticas e institucionales. La segunda sección ahonda en el poder desestabilizador que las redes ilícitas ejercen sobre las promesas de una consolidación democrática, en particular esboza el impacto en la política, las instituciones públicas y la calidad en la distribución de servicios. La tercera y última ofrece una mirada tentativa, basada en trabajos de campo sobre casos específicos, sobre algunas de las condiciones que están favoreciendo la profundización de los vínculos entre crimen y política.

1. DE REDES LOCALES A REDES TRANSCONTINENTALES: EL ENRAIZAMIENTO Y LA EXPANSIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LA REGIÓN

El origen y la evolución del crimen organizado en el continente están íntimamente ligados a la historia y la política de la región. La inestabilidad política desde la independencia, las economías de enclave, la exclusión social y política de importantes segmentos de la población, las brechas crecientes en la distribución de la riqueza y el aislamiento histórico de grandes partes del territorio han contribuido a la existencia de diversas formas de criminalidad. A pesar de estos denominadores comunes, la evolución de redes criminales ha sido diferencial: redes mexicanas no solo han abastecido el mercado de drogas de Estados Unidos por más de un siglo, sino facilitado el movimiento de personas y mercancías a lo largo de una frontera porosa (véase Grayson, 2011). En Centroamérica, redes criminales han operado por décadas alimentándose de un legado de guerras sistémicas, del desmoronamiento de instituciones políticas y de justicia, la saturación de mercados de armas y el entrenamiento de gran parte de la población en tácticas de insurgencia y de contrainsurgencia (véase Benítez Manaut y Sánchez, 2009). Estas redes actualmente facilitan el movimiento de ilícitos en camino a mercados de Europa, Estados Unidos y Asia. Por su parte, el florecimiento de redes criminales en la región andina se ha nutrido fundamentalmente de la producción de clorhidrato de cocaína en territorios que históricamente nunca han estado integrados a los polos de desarrollo de la región (véase Gootenberg, 2008).

Estas diferencias en la evolución de las redes criminales, si bien han generado ventajas comparativas de unas sobre las otras, no han llevado necesariamente a una especialización de unas sobre otras en materia de tráfico de ilícitos. Por el contrario, han generado diversificación primordialmente fruto de una distribución de riesgo más efectiva al igual que de la búsqueda de economías de escala.

Las redes criminales en la región han tenido cambios significativos desde la época de los carteles colombianos de la década de los ochenta. En primer lugar, han aprendido a diversificarse más y a expandir su portafolio de inversiones. En materia de ilícitos, si bien el narcotráfico es el más prevalente y el que actualmente está generando mayores ganancias, no es el único, está acompañado de tráfico de armas¹, personas, incluyendo tráfico de niños, para explotación sexual y para trabajo forzoso (véase Seelke, 2012), contrabando, comercio de mercancías falsificadas, precursores químicos, incluyendo gasolina, (véase INCB, 012), y recursos naturales: animales, maderas, minerales y piedras preciosas (véase FAS, 2000). La diversificación se ha expandido también en el terreno de lo lícito. Las redes criminales en la región se han movido más allá de las tradicionales inversiones en tierras y finca raíz para incluir también agroindustria, turismo, servicios, logística y transportes, seguridad, empresas de importaciones y exportaciones, entre otras. Al invertir en negocios ya establecidos, las redes criminales han aprendido los beneficios de lavar activos en sectores que gozan de una inserción nacional e internacional. Este inmenso cambio se ha logrado no solo por una demanda creciente de bienes ilícitos, sino también por una mayor fluidez del comercio global: menor regulación, más volúmenes de bienes (véanse Gilman, Goldhammer y Weber, 2011; y Heine y Thakur, 2011), y una expansión de rutas que facilitan mayor interconectividad entre puntos de producción y de distribución. Estos cambios en la estructuración del negocio ilícito generaron asimismo cambios profundos en las formas en que los grupos ilícitos se organizaban. Los grandes carteles con estructuras jerárquicas rígidas ya no tenían tanto sentido económicamente y estaban más expuestos al riesgo, tal como lo demostró la experiencia de los carteles colombianos en los ochenta. Era preferible establecer redes más sueltas que ofrecieran servicios especializados a lo largo de la cadena de producción y distribución, generando más beneficios fruto de economías de escala y minimizando la exposición de nodos críticos de la red.

En comparación con el panorama de criminalidad de los ochenta, el actual es tremendamente más complejo, no solo por los cambios mencionados sino también por el surgimiento de redes transnacionales que tienen una capacidad mayor de producir violencia y generar inestabilidad. De estas las más importantes en la actualidad son las redes mexicanas de Sinaloa y los Zetas, por su agilidad en gerenciar conexiones y alianzas internacionales. Por su lado estas están forjando alianzas importantes tanto con redes que controlan la producción y distribución de ilícitos en Suramérica, en particular con las Bacrim colombianas y los comandos brasileños, como con redes centroamericanas y del Caribe, las primeras con enorme flexibilidad de movimiento entre sus países de origen y Estados Unidos (véase American Land Forces Institute, 2012). En América Central dos tipos de redes tienen importancia transnacional: las que facilitan la entrada de cargamentos de ilícitos (personas, armas, drogas, precursores químicos, dinero) al territorio centroamericano, y las directamente involucradas con el movimiento de estos dentro del territorio, los transportistas (véase Rodgers, Muggah y Stevenson, 2009). Dentro de estas la más importante es la MS-13, una red transnacional compuesta primordialmente por inmigrantes salvadoreños en Los Ángeles que se ha expandido a otras partes de Estados Unidos, Canadá, México y América Central (véanse Logan, 2009; y Wola, 2007). Por su lado, las redes de transportistas están compuestas por miembros de una misma localidad o familia, destacándose los Renazos en Honduras, los Perrones en El Salvador y los Mendozas, Leones y Lorenzanas en Guatemala (véase Arnsen y Olson, 2011). En Suramérica, las redes más articuladas internacionalmente son las de las guerrillas de las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el ELN (Ejército de Liberación Nacional), y las de las Bacrim (bandas criminales), todas en Colombia. Estos tres grupos mantienen relaciones fluidas con los comandos brasileños y con las redes mexicanas (véanse Graham, 2011; y Human Rights Watch, 2010).

Esta rearticulación de redes criminales a lo largo y ancho del continente se ha potenciado con una presencia cada vez más activa de redes transcontinentales que buscan aprovechar los beneficios de una mayor integración económica y comercial, junto con el concomitante surgimiento de nuevos mercados y oportunidades para forjar alianzas con las redes de la región. Tres redes son de particular importancia: las rusas, las italianas y las chinas. En general, estas no buscan desplazar a las existentes sino, más bien, cooperar con ellas ya sea expandiendo su capacidad de negocio o su acceso a servicios: logística, lavado de activos (véase Galeotti, 2005). Con el colapso de la Unión Soviética y la inserción de países del bloque oriental a la Unión Europea (Estonia, Letonia y Lituania), redes ilícitas rusas han adquirido la capacidad de ofrecer no solo armas y facilidad de lavado de activos a las redes latinoamericanas (véase *Money Laundering and Terrorist Activity Financing Watch*. Report January – March 2010), sino también un acceso más expedito y directo a nuevos puntos de entrada a mercados en Europa y el Cáucaso (véase Galeotti, 2005). De las redes italianas la más activa en la región es la 'Ndrangheta de Calabria, que se ha vuelto un socio muy importante en la distribución de ilícitos en Europa para las redes colombianas y mexicanas. Estas alianzas se estiman que comenzaron desde 1990². Por último, las redes ilícitas chinas han aparecido desde mediados de la década de los 2000, a la par con la profundización de las relaciones comerciales entre Beijing y América Latina. Sus actividades principales en la región son la extorsión, en particular a poblaciones chinas de inmigrantes, el tráfico de personas entre China y Estados Unidos, el tráfico de drogas sintéticas, el contrabando de precursores químicos y el tráfico de mercancías falsificadas (véase Ellis, 2012).

En general, la inserción de estas redes en América Latina se ha beneficiado de leyes de inmigración laxas que permiten la compra de la ciudadanía a extranjeros en países como Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Esta expansión responde y se nutre también de

patrones históricos de relaciones clientelistas y corrupción dentro de las burocracias y los partidos políticos, y de la precariedad e ineficiencia de la administración de justicia. En este contexto, el soborno, la extorsión, la intimidación y la violencia, a la par que estrategias más sutiles de inserción económica y política, se han conjugado para asegurar no solo una altísima resiliencia de las redes criminales, sino también una altísima capacidad de adaptación y flexibilidad, al igual que una sensibilidad aguda para identificar oportunidades para invertir y expandirse a nuevos negocios.

Esta nueva complejidad y “densidad” de las redes criminales tiene impactos profundos en la sociedad, la institucionalidad y la viabilidad democrática de los países de la región, más aún cuando la arquitectura de mitigación e interdicción se ha quedado corta para los retos actuales. Las guerras regionales contra el crimen y los organismos regionales intergubernamentales no han llevado a cambios sustanciales ni ofrecido soluciones viables y comprensivas; de igual manera las respuestas nacionales a los cambios drásticos en las operaciones y estructuras de las redes ilícitas se han quedado cortas. La presión para repensar las actuales políticas y mecanismos de intervención ha venido desde la sociedad civil, que está llamando la atención sobre los efectos perversos de las redes criminales y de las políticas actuales de interdicción y mitigación (véase Bagley, 2012).

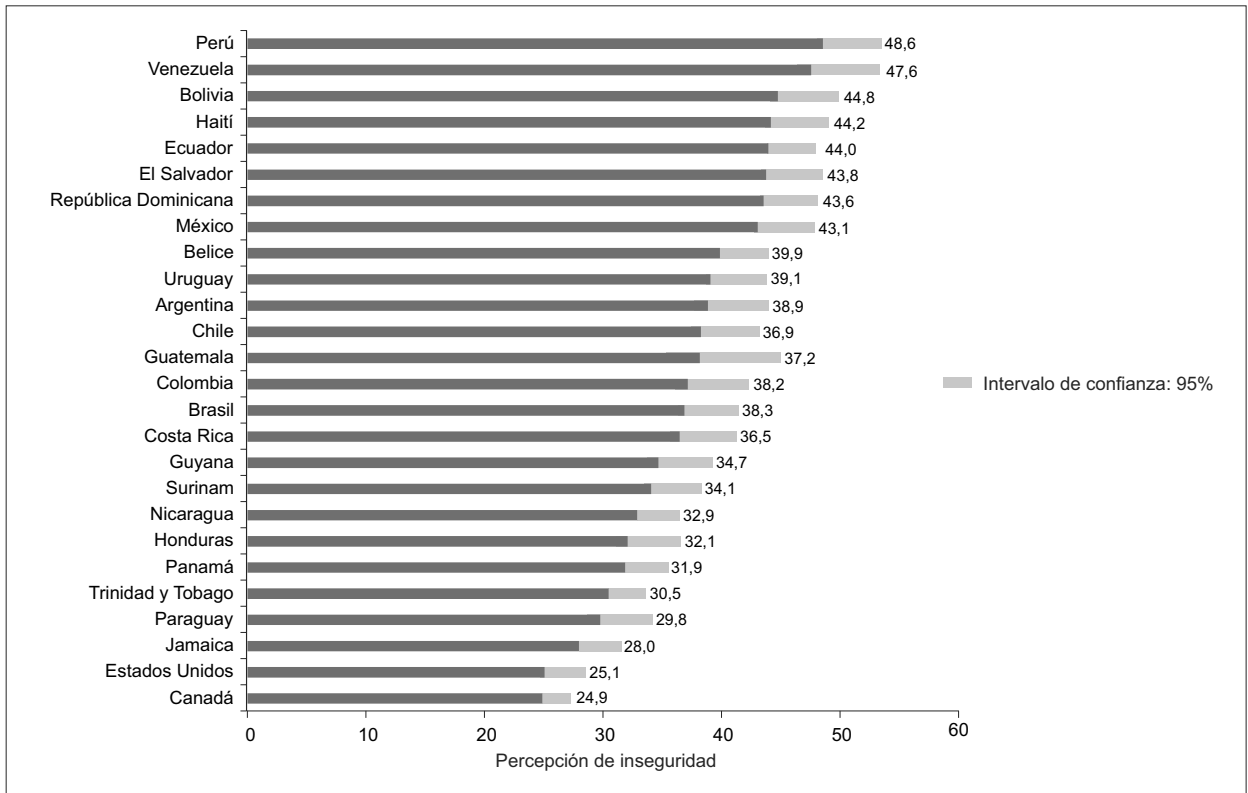
2. EL PODER DESESTABILIZADOR DE LAS REDES CRIMINALES: LA ENCRUCIJADA DE LAS DEMOCRACIAS DEL CONTINENTE

Las democracias en el continente están expuestas actualmente a dos fuerzas que actúan al mismo tiempo y que se originan en los rápidos procesos de globalización. Por un lado, la creciente integración económica ha generado expectativas de mayores niveles de ingresos en los países de la región, con la esperanza de que estos reviertan en cambios positivos en la distribución de riqueza que estimulen el crecimiento de la cla-

se media. Este crecimiento en teoría ahondaría más las posibilidades de conformación de ciudadanías participativas en la consolidación de procesos de democratización. Por otro lado, el crecimiento y la evolución de redes ilícitas en la región se ha beneficiado justo de esta misma integración de mercados: con menos barreras al flujo de mercancías y dinero, estas redes han logrado establecer alianzas estratégicas con socios continentales y transcontinentales que permiten el acceso a nuevos mercados de ilícitos dentro y fuera de la región, acceso más rápido a nuevos ilícitos (drogas sintéticas, por ejemplo), y a un mayor abanico de oportunidades para lavado de activos. En suma, el crecimiento de las redes ilícitas ha venido de la mano de la profundización en la desregulación de los mercados y la profundización de la integración comercial (véase Naím, 2006). Este crecimiento se refleja en los niveles de inseguridad, crimen y corrupción en la región (véanse las gráficas 1, 2 y 3).

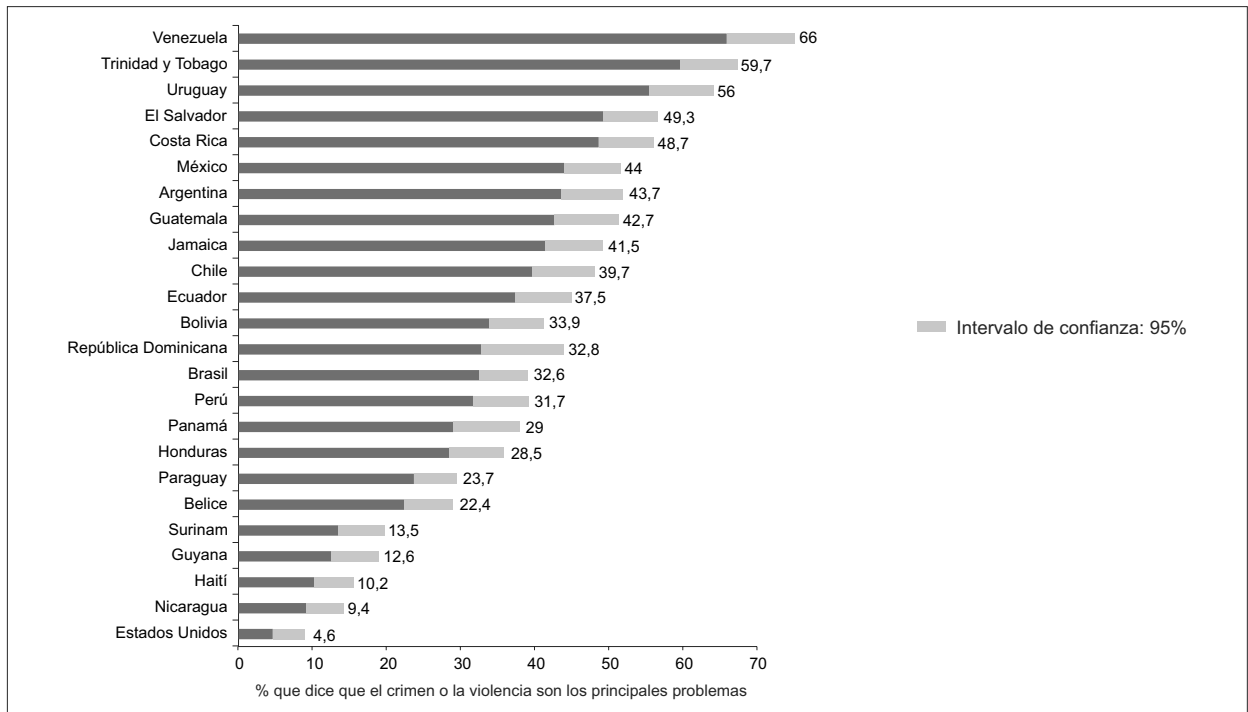
Las tres gráficas si bien reflejan las percepciones actuales, oscurecen los cambios dinámicos que ocurren a lo largo del tiempo: efectos de desbordamiento como los que ha estado sufriendo América Central con la expansión de redes mexicanas en sus territorios, en especial en Guatemala, Honduras y El Salvador; o la recomposición de la geografía del crimen que está gestándose en el Cono Sur o en la región andina con la expansión de redes colombianas y mexicanas y su colaboración con redes locales en Bolivia, Perú, Ecuador, Brasil y Argentina, entre otros. La incidencia de las redes criminales migra dentro de la región pero no desaparece, imponiéndose en unos países más que en otros en diferentes momentos: Colombia en la década de los ochenta, México y América Central en la década presente. Hoy en día las regiones más afectadas son Centroamérica y México primordialmente, por las guerras intestinas entre redes (por ejemplo, entre los de Sinaloa y los Zetas), el realineamiento de alianzas entre redes centroamericanas y mexicanas, y las debilidades históricas en los sistemas políticos y judiciales que aún prevalecen. Por su lado, con la presión militar en aumento

GRÁFICA 1. NIVELES DE INSEGURIDAD POR PAÍS, 2012



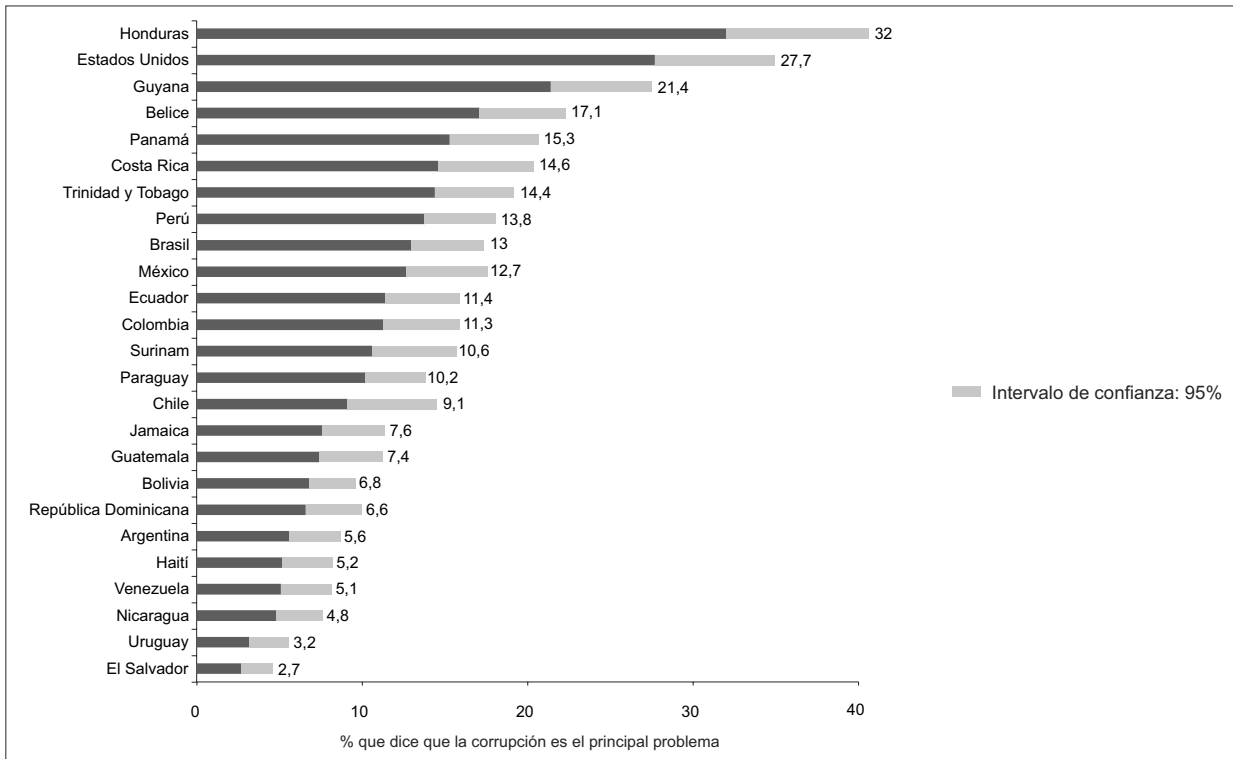
Fuente: Americas Barometer.

GRÁFICA 2. PORCENTAJE QUE IDENTIFICA AL CRIMEN COMO EL PRINCIPAL PROBLEMA, POR PAÍS, 2012



Fuente: Americas Barometer.

GRÁFICA 3. PORCENTAJE QUE IDENTIFICA LA CORRUPCIÓN COMO EL PRINCIPAL PROBLEMA DEL PAÍS, 2012



Fuente: Americas Barometer.

en Colombia, algunas redes se han desplazado hacia Ecuador, Venezuela y Perú, donde todavía se pueden beneficiar de la complicidad de autoridades locales y de la tolerancia de sectores del sector de seguridad. Con el incremento del comercio de ilícitos diferentes al narcotráfico (tráfico de personas, recursos naturales, minerales como el oro, minerales raros como el coltán, etc.), nuevas regiones y países han sido expuestas a la incidencia de redes ilícitas: la amazonia colombiana, Ecuador, Brasil, por ejemplo. Con esta nueva geografía del crimen, las regiones más afectadas son aquellas que concentran centros de producción de drogas, o recursos naturales: cuenca amazónica, región andina; países de tránsito afectados por violencias y debilidades institucionales endémicas: gran parte de Centroamérica y el Caribe, Venezuela, Guyana, Surinam; centros de distribución de ilícitos: Argentina, México, Brasil; y paraísos para lavado de activos: Panamá, islas Caimán, islas Vírgenes.

Esta expansión de las redes criminales resalta su capacidad de articular lo local con lo global haciendo uso de las ventajas comparativas que ofrece la alquimia entre globalización e ilegalidad: las redes criminales se han configurado como importantes intermediarios entre localidades aisladas y empobrecidas de la región con mercados lucrativos globales, y en este rol han desestabilizado las estructuras institucionales, económicas, sociales y culturales (véase, por ejemplo, Villaveces, 2012a). Si bien estas redes han incrementado su capacidad de competir y retar tanto a instituciones del estado como a procesos políticos legítimos mediante la violencia y la intimidación, también han forjado en silencio relaciones más orgánicas y sutiles. Más allá de la ya visibilizada financiación ilícita de las campañas políticas (véase Griner et al., 2005) y de las distorsiones en los procesos electorales (véase Villaveces, 2012b), actores políticos y económicos se han vinculado con redes ilícitas en la constitución de negocios lícitos y proyectos de

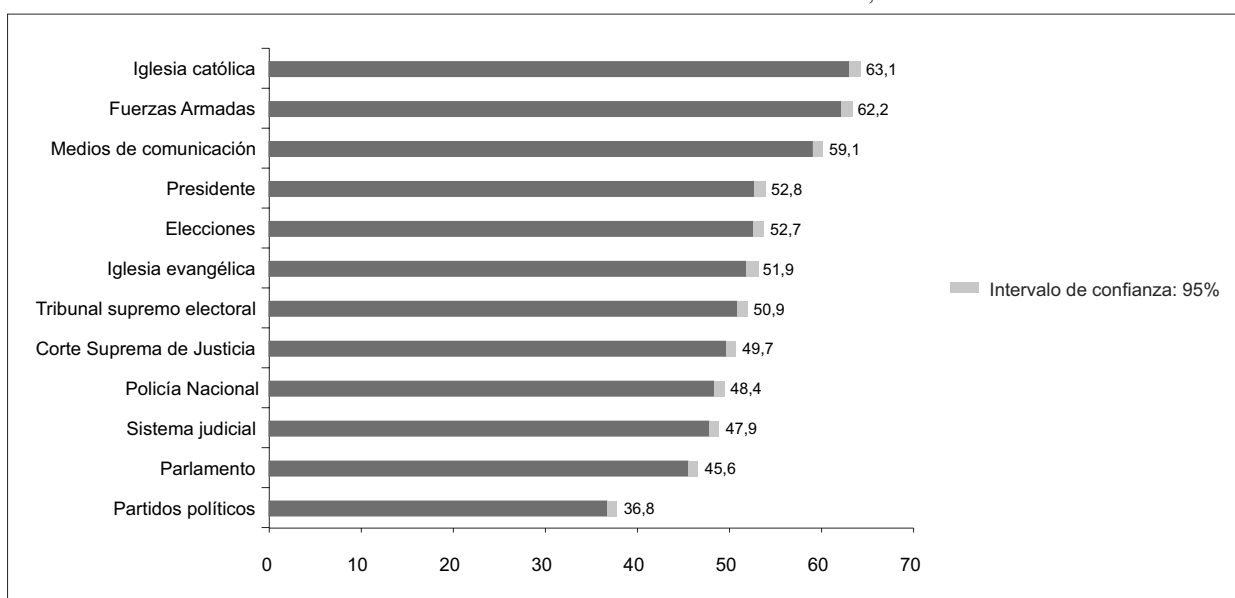
inversión, en esquemas de lavado de activos que trascienden fronteras nacionales, y en el establecimiento de nuevos partidos y movimientos políticos (véase, por ejemplo, López, 2010). Esta criminalización de la política no es única a estados débiles y estados frágiles, sino más bien un fenómeno extendido que está afectando también a democracias ya establecidas (véase Ávila y Velasco, 2012), como lo demuestran los casos recientes de la llamada parapolítica en Colombia, que ejemplifican la complejidad del entretejido de relaciones de mutua conveniencia entre redes ilícitas y políticos locales, departamentales y nacionales (véase Romero, 2007). Este tipo de fenómeno, no único a Colombia, ha profundizado aún más la desconfianza ciudadana en el aparato de justicia, en el parlamento y en los partidos políticos (véase la gráfica 4).

Adicional a la desestabilización de la política, las redes ilícitas han redibujado las instituciones de estado, ya sea por las necesidades de este último para contener los efectos del primero o por los efectos de coerción o cooptación o por la misma criminalización de la política. En cualquier caso, la relación orgánica entre el

poder y las redes ilícitas compromete el estado de derecho, mediante intimidación, coerción o cooptación de jueces y fiscales, al igual que la integridad y legitimidad del sistema de seguridad: segmentos de los cuerpos armados y de policía, personal de inteligencia, penitenciarías, aduanas e inmigración que ofrecen protección y se benefician del botín. El ejemplo más dramático es quizás el ilustrado en la historia de los orígenes de los Zetas: miembros del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (Gafe), del Grupo Anfibio de Fuerzas Especiales (Ganfe) y de la Brigada de Fusileros Paracaidistas (BFP) con entrenamiento especializado en contraterrorismo ofrecido por la CIA, las fuerzas especiales del Ministerio de Defensa israelí (Sayeret Matkal) y por el Grupo de Intervención de la Gendarmería Nacional Francesa (GIGN) (véase Grayson y Logan, 2012). Estas profundas distorsiones no solo crean un sistema de justicia inerte sino una sensación deformada de justicia que ahonda la ya frágil desconfianza de los ciudadanos en la efectividad de las instituciones del estado.

Aunándose a esta complejidad, el impacto de las redes criminales sobre la política y la justi-

GRÁFICA 4. CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES EN AMÉRICA, 2012



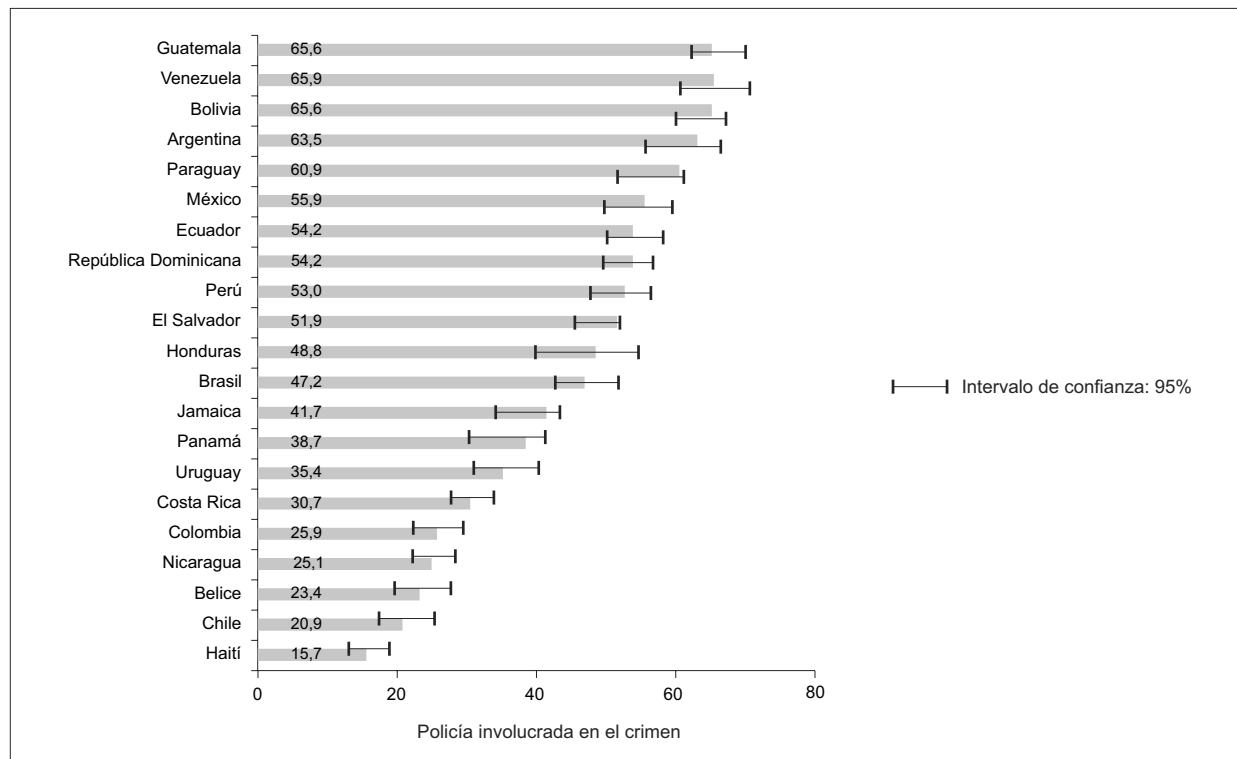
Fuente: Americas Barometer.

cia desarticula la capacidad del estado para controlar efectivamente el territorio, para impartir justicia de manera transparente y equilibrada y para garantizar que el sistema de seguridad ejerza efectivamente el monopolio del uso legítimo de la fuerza. Estos tres factores sientan las bases para profundas distorsiones en el uso fiscal: una corrupción rampante entretejida con relaciones orgánicas entre políticos, burocracias y redes criminales distorsionan la lógica de la inversión pública y de la provisión de servicios (véase, por ejemplo, López, 2010). Con los principios de gobernabilidad democrática rotos, segmentos del estado se tornan en extensiones para la protección de intereses privados de políticos, burócratas y militares corruptos que ven en la asociación con redes ilícitas una continuación de sus relaciones clientelares (véase Hofman, 2009). Otros efectos perversos en la distribución de servicios ocurren en casos en que los países optan por una mano dura contra el crimen, sin redimensionar los sistemas de control, sanción y rendición de cuentas, llevando a amplias violaciones de de-

rechos humanos y civiles que a su vez deslegitiman nuevamente el sistema de justicia (véase, por ejemplo, Count the Costs, 2012). Un efecto adicional de las redes criminales es la inmensa presión que ejercen sobre las instituciones públicas encargadas de la salud, la educación y la vivienda en zonas de poblaciones desplazadas por disputas territoriales entre diferentes redes, como se ve hoy en día en Colombia, Perú, América Central y México (véase IDMC, 2012).

Históricamente, la impunidad ha sido endémica a lo largo del continente, en parte debido a una falta de capacitación técnica adecuada dentro de las estructuras de inteligencia, seguridad y justicia del estado; a cuellos de botella procedimentales y burocráticos; y a fallas en el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas y sanción (véase Inter-American Dialogue, 2010). Estas debilidades estructurales son explotadas y exacerbadas por las redes criminales ya sea por intimidación o coerción, o la colusión o corrupción de jueces, fiscales y agencias

GRÁFICA 5. PERCEPCIONES DEL INVOLUCRAMIENTO DE LA POLICÍA CON EL CRIMEN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2008



Fuente: Americas Barometer.

de seguridad y control, que en últimas no tienen la voluntad o la capacidad para llevar a los perpetradores de violencia e ilegalidad a la justicia. El mayor reto a lo largo y ancho de la región es, quizá, blindar a los cuerpos de investigación, fiscalías y policía de la influencia de las redes ilícitas (véase la gráfica 5).

3. LAS REDES CRIMINALES Y EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA: PROCESOS DE HIBRIDACIÓN LOCALES, PROVINCIALES Y NACIONALES³

Los efectos desestabilizadores de las redes criminales, ya suficientemente preocupantes por sí mismos, se han potenciado con el enraizamiento de relaciones orgánicas entre estos y estructuras de poder político locales, regionales y, en ocasiones, incluso nacionales, poniendo en riesgo la viabilidad de las democracias del continente. Desde 2007, con los escándalos de la llamada parapolítica en Colombia, se han venido haciendo estudios sistemáticos de casos que ilustran cómo las redes ilícitas incursionan en los ámbitos de la gobernabilidad y la política en ámbitos locales y regionales (véanse, por ejemplo, Romero, 2007 y 2011; López, 2010; y Ávila (ed.), 2012), como un intento de visibilizar e informar los debates públicos sobre la necesidad de políticas de contención estratégicas que salvaguarden la construcción de procesos, instituciones y culturas democráticas y pacíficas en la región. Esta veta de indagación afortunadamente se ha venido ampliando a otros países como Ecuador, Guatemala y Perú, entre otros, donde investigadores han adelantado sus propias pesquisas aportando al entendimiento de cómo se han ido forjando los vínculos entre redes criminales y el ejercicio de la política⁴.

En términos generales, y haciendo eco de las conclusiones de estudios similares en la región del Báltico (véase Villaveces y Uribe, 2013), la inserción de redes criminales en la gobernabilidad y la política se inicia generalmente desde abajo, desde los niveles locales y municipales: alcaldías, consejos municipales, burocracias lo-

cales. Desde allí va enraizándose y expandiéndose, ascendiendo a los niveles regionales (gobernaciones, consejos departamentales, burocracias regionales, institutos descentralizados), hasta incursionar en los ámbitos nacionales. Este ascenso paulatino tiene la ventaja de generar controles territoriales más sólidos y resistentes, disminuir el riesgo para los operadores de ilícitos y sentar las bases para relaciones instrumentales más fluidas y sostenibles entre estructuras de poder local y redes criminales.

Sobre este punto, los casos empíricos sugieren un fenómeno diferente a aquellos denominados estados cooptados (véase, por ejemplo, Beltrán et al., 2008) o estados paralelos (véase, por ejemplo, Briscoe, 2008): no es que las redes ilícitas coopten un estado ni que generen estructuras paralelas de poder. La evidencia sugiere, por el contrario, una hibridación del estado y de los sistemas de gobernabilidad locales en donde se mezclan intereses clientelistas, personales, políticos y criminales, y donde todos juntos hacen uso de la arquitectura institucional (burocracias locales, institutos descentralizados, instituciones públicas) y del ecosistema político prevalente⁵. Esta hibridación depende de: 1) la extensión y antigüedad de las redes vinculadas entre redes ilícitas y redes de poder político y económico; 2) la capacidad de resiliencia de los partidos políticos; 3) la comercialización de la política; 4) el poder de apalancamiento de unas redes sobre otras.

4. REDES VINCULARES Y CONTROL TERRITORIAL: EL PRINCIPIO DE LA HIBRIDACIÓN

El análisis de casos muestra que las conexiones entre las redes ilícitas y la política no dependen de ciclos electorales cuando el aspirante a un cargo público acepta dineros calientes para financiar su campaña. Por el contrario, las relaciones entre redes ilícitas y política se tejen por medio de redes vinculadas en las que se entrecruzan lazos familiares, de amistad, económicos y, en ocasiones incluso, ideológicos, que gene-

ran relaciones más sistémicas y orgánicas que se convierten, a través del tiempo, en relaciones no solo más interdependientes sino más flexibles y resistentes al cambio. Entre más densas y extensas estas redes vinculares más posibilidad de ejercer un control territorial efectivo que garantice la copación de espacios institucionales, económicos y políticos.

Dos casos en Guatemala (Equipo de Investigación de Guatemala, 2012), uno en el departamento fronterizo de San Marcos, otro nacional, ilustran cómo la asociación entre redes de poder y redes ilícitas se forjan por medio de relaciones vinculares: tanto los clanes políticos como los criminales se fundan en las redes de allegados y amigos, y es a partir de estas que se tejen relaciones económicas, clientelistas, de prestigio y de poder. Y es precisamente mediante estas relaciones vinculares que se tejen también las relaciones entre políticos y criminales. Su consolidación se traduce en el copamiento de los espacios institucionales, políticos y sociales locales, donde la nueva alianza entre poder y crimen se beneficia mutuamente al extender su control territorial. A medida que el negocio ilícito crece y se expande territorialmente, estas mismas redes vinculares de allegados y amigos van conectándose con niveles provinciales y nacionales, extendiendo así las posibilidades del negocio, el prestigio, el estatus social y la protección por parte de estamentos provinciales y nacionales.

5. DEBILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS:

LA OPERACIONALIZACIÓN DE LA HIBRIDACIÓN

Sistemas multipartidistas con fuerte presencia nacional y local generan una arquitectura política de control mutuo tal que pueden perfilarse como las formas más efectivas para mitigar la hibridación de los poderes y estructuras burocráticas locales. En contraposición, los análisis de casos empíricos ilustran dos tipos de contextos políticos que se prestan para la hibridación criminal: el primero, cuando el poder está controlado por feudos políticos estáticos, con

una competencia alternativa disminuida, si no inexistente, y con una presencia importante de redes criminales. En estos casos el poder político y el criminal gozan de un apalancamiento similar que solo puede resolverse mediante un enfrentamiento violento o mediante la creación de alianzas funcionales. La segunda opción es sin duda no solo la menos riesgosa para el detentor del poder político sino también la más beneficiosa, ya que permite que entre ambos copen los espacios de poder, de distribución de justicia, de asignación de puestos burocráticos, de asignación de contratos locales y de oportunidades de expansión económica (véase, por ejemplo, Uribe, 2012a). Un caso extremo de este tipo de hibridación ocurre cuando el poder político, el poder económico y el poder criminal se concentran en una misma figura (véase, por ejemplo, Uceda, 2012a). El segundo contexto para la hibridación ocurre en situaciones donde se mezcla la falta de credibilidad ciudadana hacia las estructuras partidistas tradicionales con procesos de fragmentación política. En estos casos la aparición de movimientos políticos de conveniencia que se estructuran alrededor de personalidades más que de ideologías abre las puertas para procesos la participación de caudillos locales con relaciones simbióticas con estructuras criminales (véanse, por ejemplo, Uribe, 2012b y 2012c), o con intereses personales que aglutinan tanto lo lícito con lo ilícito (véase, por ejemplo, Uceda, 2012b).

6. COMERCIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA:

LA SUSTENTABILIDAD DE LA HIBRIDACIÓN

Una de las razones de fondo para los bajísimos índices de credibilidad en los partidos políticos (gráfica 4, arriba) es la agudización de la comercialización de la política, es decir el uso de esta como medio de extensión de intereses privados. El abandono de las plataformas ideológicas ha dado paso a la instrumentalización de la política como puerta de acceso a mayores oportunidades para la acumulación de riqueza y diversificación de intereses económicos. Cuando un político opera dentro de esta lógica, todo es susceptible

de negociarse. Los procesos de descentralización administrativa y fiscal que se han consolidado en varios países de la región si bien han empoderado a los políticos locales para definir de manera más autónoma el uso de los recaudos fiscales y la distribución de servicios del estado, también han carecido de mecanismos de control y sanción efectivos cuando hay abuso de autoridad y corrupción. Esta carencia ha sido una puerta de entrada para negociar con redes ilícitas posiciones dentro de las burocracias locales, participación en licitaciones y en ejecución de proyectos públicos (véase, por ejemplo, Romero, 2011). Casos empíricos documentados en Ecuador, Perú y Guatemala (véase Uribe, 2012b; Uceda, 2012b; y Equipo de Investigación de Guatemala 2012) reafirman que las relaciones entre redes ilícitas y política se forjan de manera natural cuando se entiende el ejercicio del poder como una oportunidad para negociar cualquier cosa que un tercero necesite siempre y cuando esta revierta en un beneficio personal. Las relaciones así establecidas son entendidas como cualquier intercambio comercial donde no existe afinidad ideológica ni moral, simplemente utilitaria y funcional. La estabilidad y resiliencia de estas relaciones depende del poder de apalancamiento de ambas partes.

7. PODER DE APALANCAMIENTO:

LA DINÁMICA DE LA HIBRIDACIÓN

Finalmente, los casos sugieren que la dinámica y profundización de la hibridación depende directamente del nivel de apalancamiento de poder que movilicen las redes ilícitas y los políticos asociados. Todos los casos empíricos ilustran una y otra vez que no es que las redes ilícitas infiltren el estado o que formen, salvo en algunos casos extremos, verdaderas estructuras de poder paralelas, sino más bien que las relaciones entre crimen y poder generan dinámicas híbridas y fluidas. En ocasiones los políticos usan las redes criminales para asegurarse a un capital electoral mayor, para expandir su control territorial, intimidando a la oposición y a sus bases electorales, por ejemplo, o para incrementar su patrimonio

mediante la asociación en mercados ilícitos o la captura de tierras y bienes públicos (véase, por ejemplo, Uribe, 2012b; Uceda, 2012b). En otras ocasiones, las redes ilícitas usan a los políticos para asegurar protección (véase, por ejemplo, Equipo de Investigación de Guatemala, 2012), para coparticipar en el desfalco de las finanzas públicas y en procesos de licitación (véase, por ejemplo, Uribe, 2012a), o para diversificar sus inversiones (véase, por ejemplo, Romero, 2011). En cualquiera de los casos, al generarse este tipo de asociaciones se crea un sistema de reciprocidades que garantiza la funcionalidad de estos vínculos para ambas partes. Un cambio en el ecosistema de beneficios mutuos lleva al replanteamiento de las relaciones. Los casos colombianos del paramilitarismo o el caso guatemalteco de Juan Ortiz ejemplifican cómo cambios en el poder de apalancamiento de un grupo sobre otro pueden llevar a pronunciamientos públicos que visibilizan la existencia y profundidad de estas relaciones⁶ en el primer caso, o al simple abandono de la protección política cuando el contexto nacional lo exige, como en el segundo (véase Equipo de Investigación de Guatemala, 2012).

8. CONCLUSIÓN

Sin aventurarse a especular qué puede suceder con la evolución de las redes ilícitas en el futuro, es posible identificar algunas tendencias que tendrán un papel crítico en moldear la forma, influencia, impacto y expansión del crimen organizado en la región. Primero, la creciente habilidad de las redes ilícitas para diversificar en empresas inconspicuas puede llevar al riesgo de borrar aún más las líneas entre qué es lícito y qué no lo es. Además, la enorme capacidad demostrada por estas redes para intercambiar favores a cambio de la aquiescencia de sectores políticos locales y regionales está poniendo en peligro la legitimidad de las instituciones públicas, de las legislaturas y del ejercicio de la política. Finalmente, los impactos de las redes criminales sobre la composición del tejido social y cultural en la región están creando una importante masa crí-

tica en los segmentos más marginados de la población que condona lo ilícito y criminal como un mecanismo legítimo de cohesión social, ascenso e incluso admiración: la popularidad de los narcocorridos en México y Centroamérica es un ejemplo. Si ninguna de estas tendencias se modifica el escenario más pesimista sería uno en que los vínculos entre crimen y política se profundicen, afectando irreversiblemente el tejido económico y social y amenazando la estabilidad y la seguridad de la región. Un escenario más optimista sería uno en que se redimensione la estructura de incentivos para el crimen no tanto mediante la militarización de los esfuerzos de interdicción que han probado ser poco efectivos (véanse Latin American Commission on Drugs and Democracy, 2009; Youngers y Rosin, 2004), sino por medio de estrategias orquestadas nacionales e internacionales que protejan la economía legítima y la política limpia. Entender bien el camino que la región como un todo está tomando depende de la habilidad en seguir profundizando qué es lo que están evidenciando estudios de casos empíricos a lo largo del continente; de la capacidad de los sistemas políticos de promover democracias pluripartidistas sólidas con mecanismos de control político y penal efectivos; y de la habilidad de traducir estos aprendizajes en la formulación de estrategias de prevención y mitigación que protejan comprensiva y efectivamente el ejercicio de la política, las instituciones y la cultura democráticas.

REFERENCIAS

- American Land Forces Institute. 2012. *Transnational Criminal Networks in Latin America and the Caribbean: The Network Centric Enterprise*. ALFI. Mico, Texas
- Arnson, C. y E. Olson. 2011. *Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels, and Maras*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington.
- Ávila, A. (ed.). 2012. *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela*. Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá.
- Ávila, A. y J. D. Velasco. 2012. *Democracias en venta*. Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá.
- Bagley, B. 2012. *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major trends in the 21st Century*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington.
- . 2001. *Globalization and the Transnational Organized Crime: The Russian Mafia in Latin America and the Caribbean*. School of International Studies. University of Miami.
- Beltrán, I. et al. 2008. *La captura y reconfiguración cooptada del estado en Colombia*. Método. Bogotá.
- Benítez Manaut, R. y G. Sánchez. 2009. *Mexico's frontiers and organized crime*. En Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas Aravena (eds.). Flacso. San José, Costa Rica.
- Briscoe, I. 2008. *The Proliferation of the Parallel State*. FRIDE Working Paper, 71. Madrid.
- Corcoran, P. *Italy's 'Ndrangheta Mafia: A Powerful Ally for the Zetas*. Insight Crime. Miércoles, 10 de agosto de 2011.
- Count the Costs. 2012. *The War on Drugs: Undermining Human Rights*. Transform Drug Policy Foundation. Londres.
- Ellis, R. E. 2012. "Chinese Organized Crime in Latin America". *PRISM*. 4 (1). National Defense University. Washington.
- Equipo de Investigación de Guatemala. 2012. "Redes criminales e influencia política en Guatemala. Estudios de casos". Sin publicar.
- FAS. 2000. *International Crime Threat Assessment*. FAS. Washington.
- Galeotti, M. 2005. *Global Crime Today: The Changing Face of Organised Crime*. Routledge. Londres.
- . 2002. *Russian and Post-Soviet Organized Crime*. The International Library of Criminology, Criminal Justice and Peneology.
- Gilman, N., J. Goldhammer y S. Weber. 2011. *Deviant Globalization. Black Market Economy in the 21st Century*. Continuum Books. Nueva York.
- Gootenberg, P. 2008. *Andean Cocaine: The Making of a Global Drug*. The University of North Carolina Press. Chapel Hill.
- Graham, R. 2011. "Colombia: Captured Farc Guerrilla Linked to Sinaloa Cartel". *Insight Crime*. 29.

- Grayson, G. 2011. *Mexico: Narco-Violence and a Failed State?* Transaction Publishers. New Brunswick, New Jersey.
- Grayson, G. y S. Logan. 2012. *The Executioner's Men: Los Zetas, Rogue Soldiers, Criminal Entrepreneurs, and the Shadow State They Created.* Transaction Publishers. New Jersey.
- Griner, S. et al. 2005. *Funding of Political Parties and Election Campaigns in The Americas.* Organización de los Estados Americanos. Washington.
- Heine, J. y R. Thakur. 2011. *The Dark Side of Globalization.* The Center for International Governance Innovation. United National University Press.
- Hofman, K. 2009. *The Impact of Organized Crime on Democratic Governance –Focus on Latin America and the Caribbean.* FES. Berlín.
- Human Rights Watch. 2010. *Paramilitaries' Heirs.*
- IDMC. 2012. *Internal Displacement Global Overview.* IDMC. Ginebra.
- INCB. 2012. *Precursors and Chemicals Frequently Used in the Illicit Manufacture of Narcotic Drugs and Psychotropic Substances.* International Narcotics Control Board. Viena.
- Inter-American Dialogue. 2010. *Violence and Impunity: Protecting Journalists in Mexico and Colombia.* Inter American Dialogue. Washington.
- Latin American Commission on Drugs and Democracy. 2009. *Drugs and Democracy: Towards a Paradigm Shift.* Statement by the Latin American Commission on Drugs and Democracy.
- Logan, S. 2009. *This Is for the Mara Salvatrucha: Inside the MS-13, America's Most Violent Gang.*
- López, C. 2010. *Y refundaron la patria.* Bogota. Corporación Nuevo Arco Iris-Debate. Bogotá.
- . 2009. *Balance político de la parapolítica.* Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá.
- Money Laundering and Terrorist Activity Financing Watch.* Report January – March 2010. Fintrac-Canafe. Ottawa.
- Naím, M. 2006. *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy.* Anchor. Nueva York.
- Rodgers, D., R. Muggah y C. Stevenson. 2009. *Gangs of Central America: Causes, Costs, and Interventions.* Occasional Paper. Small Arms Survey. Ginebra.
- Romero, M. 2012. “Globalización, espacios sin gobierno y narcotráfico: Buenaventura y el Pacífico colombiano”. Sin publicar.
- . 2011. *La economía de los paramilitares.* Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá.
- . 2007. *Para-política. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos.* Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá.
- Sandoval, S. 2003. “Hibridación social: un modelo conceptual para el análisis de la región y el territorio”. *Región y Sociedad.* XV (28).
- Seelke, C. 2012. *Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean.* CRS Report to Congress. Washington.
- Stohl, R. y D. Tuttle. 2008. “The Small Arms Trade in Latin America”. *Nacla Report on the Americas.* 41 (2). March/April.
- Uceda, R. 2012a. “El efecto Montesinos”. Sin publicar.
- . 2012b. “Duro de condenar”. Sin publicar.
- Unodc. 2010. *The Globalization of Crime: A Transnational Crime Threat Assessment.* Unodc. Viena
- Uribe, C. 2012a. “Protección de la legitimidad democrática en Colombia. Estudio de caso – Municipio de Bello”. Sin publicar
- . 2012b. “Protección de la legitimidad democrática en Ecuador. Estudio de caso – Provincia de Manabí”. Sin publicar.
- . 2012c. “Protección de la legitimidad democrática en Perú. Estudio de caso – Provincia de Puno”. Sin publicar.
- Villaveces, S. 2012a. “Organized Crime Impact”. En D. Beare (ed.). *Encyclopedia of Transnational Crime and Justice.* Sage. Londres.
- . 2012b. “Electoral Manipulation”. En D. Beare (ed.). *Encyclopedia of Transnational Crime and Justice.* Sage. Londres.
- Villaveces, S. y C. Uribe. 2013. *Illicit Networks and Politics in the Baltic Region.* International IDEA. Estocolmo.
- Wola. 2007. *Transnational Youth Gangs in Central America, Mexico and the United States.* Washington Office on Latin America-Instituto Tecnológico Autónomo de México (Itam).

Youngers, C. y E. Rosin. 2004. *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy*. Washington Office on Latin America. Washington.

NOTAS

- 1 Para un mapa interactivo de los mercados de armas pequeñas y munición, véase <http://workshop.chromeexperiments.com/projects/armsglobe/>. Asimismo, Stohl y Tuttle, 2008.
- 2 Véase Corcoran, P. *Italy's 'Ndrangheta Mafia: A Powerful Ally for the Zetas*. Insight Crime. Wednesday August 10, 2011. Disponible en <http://www.insightcrime.org/news-analysis/italys-ndrangheta-mafia-a-powerful-ally-for-the-zetas>. Véase también *Italian Mob Boss Arrested in Colombia Highlights Drug Ties between Latin America and Europe*. Fox News Latino. May 1, 2013. Disponible en <http://latino.foxnews.com/latino/news/2013/05/01/italian-mob-boss-arrested-in-colombia-highlights-drug-ties-between-latin/#ixzz2U9KEn600>
- 3 Siguiendo a Sandoval, hibridación se entiende como “*principio asociativo de novedad*, implícito en la acción de establecer mezclas, cruzamientos y combinaciones entre elementos de origen y naturaleza distintas; como *principio de resimbolización*, resultado del conflicto de fuerzas sociales mediadas por la acción simbólica en las que se establecen relaciones de poder y negociación de valores, creencias, rituales, conocimientos, tradiciones y capital cultural; y como condición de transición histórica entre la aplicación-adaptación de principios, prácticas sociales y modelos que emergen de los condicionamientos mutuos que se presentan entre un contexto global y las restricciones de un contexto local y social cultural distinto”.
- 4 Algunos de los estudios a que se hace referencia no han sido publicados aún y permanecen como reportes confidenciales por deseo de sus autores. Otros aún sin publicar incluyen Equipo de Investigación de Guatemala, 2012; Romero, 2012; Uceda, 2012a y 2012b; Uribe, 2012a, 2012b y 2012c.
- 5 Como ecosistema político se entiende el conjunto de estructuras de los partidos, la financiación de la política, la calidad e idoneidad de los aspirantes a cargos públicos, los mecanismos electorales, la cultura política.
- 6 Para un recuento minucioso de esta dinámica, véase López, 2009. <http://cronicon.net/paginas/juicioauribe/img/Balance%20de%20la%20Parapol%EDtica.pdf>

EL TRÁFICO DE ARMAS DE FUEGO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MITOS, REALIDADES Y VACÍOS EN LA AGENDA INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN*

WILLIAM GODNICK / JULIÁN BUSTAMANTE

INTRODUCCIÓN

En once de los dieciocho países latinoamericanos incluidos en la encuesta anual del Latinobarómetro, la más citada en la región, los ciudadanos interrogados respondieron que la inseguridad ciudadana era el principal problema nacional (Corporación Latinobarómetro, 2011: 65). Aun cuando América Latina representa 9% de la población mundial, 27% de los homicidios globales se cometen en la región, en su gran mayoría con armas de fuego (Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), 2011). Tal como se ve en la tabla 1, en 2010 once de los veinte países más violentos del mundo fueron latinoamericanos y caribeños.

La tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes es el indicador más utilizado para medir comparativamente la violencia y la actividad criminal. En la zona estudiada esta tasa muestra altos niveles de violencia, vinculados a la circu-

TABLA 1. TASA DE HOMICIDIOS EN EL MUNDO,
POR 100.000 HABITANTES, 2010

País	Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes
Honduras	82,1
El Salvador	66,0
Costa de Marfil	56,9
Jamaica	52,1
Venezuela	49,0
Belice	41,7
Guatemala	41,4
San Cristóbal y Nieves	38,2
Zambia	38,0
Uganda	36,3
Malawi	36,0
Trinidad y Tobago	35,2
Sudáfrica	33,8
Lesoto	33,6
Colombia	33,4
República Democrática del Congo	30,8
República Centroafricana	29,3
Bahamas	28,0
Puerto Rico	26,2
Etiopía	25,0

Fuente: Unodc, 2011.

* Este documento no refleja la posición de las Naciones Unidas.

lación excesiva de armas de fuego y a su uso en escenarios violentos de varias índoles (Lagos y Dammert, 2012). Es claro que no en todos los países y subregiones el fenómeno de la violencia armada se da de la misma manera¹. Uruguay y Chile, por ejemplo, tienen mayores tasas de suicidio con armas de fuego que de homicidios cometidos con las mismas. A pesar de la atención mediática prestada a la narcoviencia, México no está entre los diez países más violentos en la región. Colombia, donde la alta tasa nacional de homicidios se ha reducido en más de la mitad desde el año 2000, aún figura entre los más violentos del mundo. Brasil, el país con el mayor número de homicidios absolutos, incluyendo aquellos con armas de fuego, no es el más afectado proporcionalmente al tomar en cuenta su tamaño geográfico y su población.

En este artículo definimos como armas de fuego los siguientes instrumentos: pistolas y revólveres, rifles y escopetas, rifles de asalto, subametralladoras y ametralladoras de hasta un calibre de 14.5 mm. Los términos armas pequeñas y armas de fuego se usarán como sinónimos. Aquí no se diferencia si se trata de armas de uso militar o civil, ya que no existen definiciones legales internacionales que distingan entre estos dos tipos². Además, los criminales utilizan ambos tipos. Es de suma importancia incluir también en esta discusión las municiones, siendo este muchas veces un factor que no recibe suficiente análisis en los estudios sobre el tráfico de armas.

Al hablar de América Latina nos referiremos por lo general a los países hispanohablantes, desde México hasta Argentina, incluyendo los hispano-caribeños más Brasil. Sin embargo, sería inadecuado y contraproducente excluir a los otros países caribeños de habla inglesa, francesa y holandesa, por la misma naturaleza transnacional del tráfico ilícito de armas y el espacio geográfico compartido. Tampoco es útil separar la frontera sur de los Estados Unidos y el sur del estado de la Florida, por su cercanía con la región.

Este artículo presenta una visión general sobre el tráfico ilícito de armas de fuego en Améri-

ca Latina y el Caribe, sus modalidades y algunos casos emblemáticos. En el contacto diario con el asunto, recopilamos gran variedad de información (de institutos de investigación especializados, noticias de medios de comunicación masiva y documentos en internet, presentaciones y ponencias de especialistas), información que ilustra el complejo mundo del tráfico ilícito de armas. Expondremos una tipología que facilita la comprensión de este fenómeno transnacional sin desconocer sus estrechos vínculos con otras actividades ilegales transfronterizas, como el narcotráfico, la trata de personas o el contrabando, que muchas veces hacen del tráfico de armas más una actividad paralela que acompaña a otras que un fin en sí. El análisis cuestiona también el mito sobre el carácter muy lucrativo del negocio alrededor de las armas.

1. EL TRÁFICO DE ARMAS DE FUEGO: CONCEPTOS Y TENDENCIAS EN AMÉRICA LATINA

Con excepción de las armas de fuego y municiones fabricadas artesanalmente, casi toda arma empieza su vida como un producto legal manufacturado por una fábrica estatal o privada. Con el fin de la guerra fría, el negocio del comercio legal de armas cambió notable y sustancialmente: después de haber estado limitada a pocos países durante mucho tiempo, la producción y venta de armas y municiones hacen parte hoy en día de un mercado con una gran diversidad de actores estatales y privados. En 2002 se informó de la existencia de 1.249 empresas que fabrican armas de fuego y municiones, en noventa y dos países (Omega Foundation, 2002). Aunque algunos como Estados Unidos, Alemania, Italia, Rusia y Brasil dominan el comercio mundial, la oferta legal es bastante amplia y está distribuida por todo el globo. Algunos países de la región fabrican armas y municiones únicamente para el consumo doméstico, pero la actividad criminal puede lograr que crucen fronteras, constituyéndose así en un tráfico ilícito. Por ende, para entender el tráfico ilícito es importante delimitar y entender el comercio legal de las armas de fuego y muni-

ciones, con el objetivo de poder determinar dónde y cómo entran a los circuitos ilegales.

Es necesario poner de relieve que, en contraste con las armas convencionales mayores³, las armas de fuego están en manos de millones de civiles, legal e ilegalmente. A continuación definimos brevemente el comercio legal, el tráfico ilícito internacional o transnacional y otras formas de tráfico ilícito interno, siendo este último un área poco estudiada. Usaremos indistintamente los términos comercio, transferencias y tráfico.

Es importante resaltar también que el tráfico ilícito de armas de fuego es llevado a cabo por actores muy diversos, que pueden ir desde los altos niveles políticos y militares de un país motivados por intereses geopolíticos o lucrativos, pasando por el crimen organizado⁴ y las mafias que buscan adquirir beneficios económicos o poder con sus actividades criminales, siendo el tráfico de armas una de ellas o el soporte de otras actividades; hasta el crimen común de carácter individual y a veces espontáneo que aprovecha una situación: compra-venta de armas robadas, traslado de armas en pequeñas cantidades. Existen asimismo casos en los que los individuos pueden realizar o ser parte de transferencias ilícitas de armas sin saberlo: ventas no documentadas, herencias sin reglamentaciones.

1.1 TRANSFERENCIAS LEGALES DE ARMAS

Son aquellas que se hacen en concordancia con las leyes nacionales e internacionales y con la participación directa o indirecta de los gobiernos, tanto de los países exportadores como de los importadores y los de tránsito. Según Small Arms Survey, hay tres categorías de transferencias legales de armas: ventas, asistencia internacional y entrenamiento, y otros tipos de transferencias (Small Arms Survey, 2009: 9).

Las ventas legales pueden ser: 1) entre gobiernos; 2) transacciones comerciales entre agentes privados pero autorizados por los gobiernos;

o 3) entre gobiernos y entes privados; por ejemplo, una fábrica estatal que exporta a una empresa de seguridad privada en otro país, o una privada que vende armas a una entidad estatal como una institución de las fuerzas armadas. A veces las armas cruzan las fronteras legalmente, como cuando un estado ‘regala’ o dona armas a otro, sean nuevas o de segunda mano, o cuando son proporcionadas en un marco de asistencia internacional de capacitación o entrenamiento militar o de seguridad. Hay otras modalidades legales de transferirlas, quizá menores, que incluyen las llevadas a las misiones de paz de organismos internacionales, las enviadas al exterior para su reparación, las transferidas temporalmente para su uso en embajadas, misiones en el exterior, exposiciones o muestras (ferias, museos), así como las transportadas con sus dueños para actividades deportivas como competencias de tiro o caza, viajes en barco, etcétera.

El cálculo más reciente sobre el comercio legal internacional de armas de fuego, armas ligeras⁵ y sus municiones, hecho por Small Arms Survey, llega a unos US\$7.100’000.000 anuales: armas de fuego: 1.680’000.000; armas ligeras; 1.100’000.000; municiones; 4.300’000.000 (Small Arms Survey, 2011: 9). Estas cifras son, desde luego, aproximadas, y no incluyen el comercio internacional de armas convencionales mayores, de grandes dimensiones y que se desarrolla casi exclusivamente entre estados. Este estimativo tampoco incluye la producción nacional ni el consumo/comercio interno de armas y municiones, que representa una actividad económica significativa en países como Estados Unidos o Brasil, por ejemplo. El experto Robert Muggah estima que el mercado ilícito mundial llega a los US\$1.000’000.000 anuales para un mercado total (legal e ilegal) de 8.100’000.000⁶. Al observar estas cantidades dos cosas llaman la atención. Primero, el comercio internacional de municiones equivale a más de dos veces el valor del comercio de armas. Segundo, el valor de este comercio internacional, aunque puede representar ingresos importantes para algunas empresas, no representa un importe significativo en términos de la economía global, lo que contradice la afirmación

muchas veces encontrada sobre el negocio de las armas de fuego como muy grande y lucrativo.

Las tablas 2 y 3 dan una idea de los valores estimados del comercio legal, exportaciones e importaciones, de armas de fuego en América Latina y el Caribe en 2010.

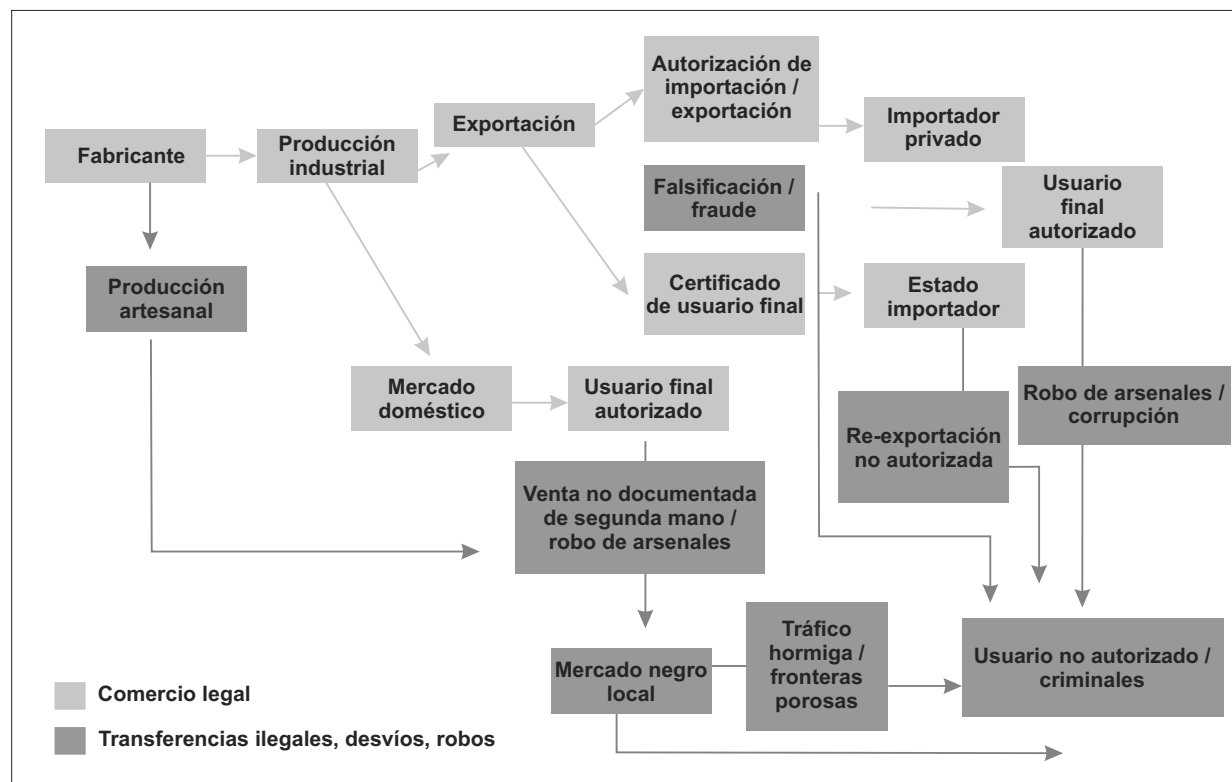
El desfase entre las dos cantidades, valor mínimo y máximo, se debe a la diversidad de maneras de cuantificarlas en los países: así, por ejemplo, mientras el país exportador A registra su exportación al país B, este no registra esta importación, sea por tratarse de una importación temporal, de una reexportación o, simplemente, no se registra.

Al igual que con las importaciones, las diferencias entre las dos cantidades (valor mínimo y máximo) de las exportaciones se deben a diferencias en la manera de hacer el cómputo de las

transferencias. Por ejemplo, el país importador A registra su importación del país B, pero este no registra esta exportación por cualquiera de los motivos mencionados antes.

Este panorama de las transferencias legales de armas de fuego y municiones es posible gracias a los informes anuales de las agencias aduaneras nacionales a la Organización Mundial del Comercio (Organización Mundial del Comercio, 2011). Aun cuando estos datos dan luces sobre el comercio legal por tipo de armas y municiones, no proveen mayor especificidad sobre sus usuarios finales, haciendo difícil determinar qué porcentaje de este comercio legal entra a los circuitos ilegales. La figura 1 ilustra los momentos en los que un arma de fuego o sus municiones legalmente fabricadas pueden entrar al mercado ilícito.

FIGURA 1. RESUMEN VISUAL DE TRANSFERENCIAS LEGALES E ILÍCITAS



Fuente: Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (Unlirec).

TABLA 2. IMPORTACIONES DE AFME* EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES, 2010

País	Mínimo**	Máximo***
Antigua y Barbuda	25.430	148.095
Argentina	15'773.307	40'403.130
Bahamas	634.101	1'612.507
Barbados	505.743	1'022.701
Belice	847.450	1'248.241
Bolivia	298.585	704.216
Brasil	62'551.697	90'002.955
Chile	5'571.475	19'234.299
Colombia	211'868.640	308'092.178
Costa Rica	2'637.368	4'824.899
Cuba	ND	544.267
Dominica	12.823	268.325
Ecuador	2'653.208	7'740.958
El Salvador	2'389.383	6'011.887
Granada	ND	69.805
Guatemala	5'688.168	12'296.948
Guyana	2'836.109	4'762.290
Haití	ND	489.417
Honduras	ND	6'204.081
Jamaica	2'765.887	4'494.131
México	77'592.107	126'824.199
Nicaragua	629.254	2'167.596
Panamá	2'619.921	8'834.757
Paraguay	7'977.772	17'312.196
Perú	9'250.082	67'687.314
República Dominicana	9'267.948	13'250.732
San Cristóbal y Nieves	ND	33.981
San Vicente y las Granadinas	11.257	14.353
Santa Lucía	ND	438.846
Surinam	503.519	1'111.380
Trinidad y Tobago	3'795.318	10'095.914
Uruguay	0	2'925.221
Venezuela	8'097.985	29'621.015
Total	436'804.537	790'492.834

* Armas pequeñas y ligeras, municiones, explosivos, sus partes y componentes.

** Cifras de importaciones registradas según la base de datos sobre transferencias internacionales autorizadas (Nisat). Véase <http://www.prio.no/NISAT/>. Consultado el 29 de julio de 2012.

*** Resultado de la suma de las importaciones registradas (primera columna) más las exportaciones de terceros países no incluidas como importaciones en el país receptor. Se puede tratar de exportaciones temporales, reexportaciones o, simplemente, cantidades no registradas.

ND: datos no registrados.

Fuente: Norwegian Initiative on Small Arms Transfers (Nisat).

TABLA 3. EXPORTACIONES DE AFME* DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES, 2010

País	Mínimo**	Máximo***
Antigua y Barbuda	259	ND
Argentina	19'846.881	38'478.309
Bahamas	13.240	ND
Barbados	58.539	59.243
Belice	ND	2.944
Bolivia	ND	601
Brasil	311'967.535	530'648.370
Chile	4'316.099	8'880.648
Colombia	4'022.222	4'125.278
Costa Rica	630	1'598.140
Cuba	ND	ND
Dominica	ND	ND
Ecuador	12.500	23.716
El Salvador	580	ND
Granada	ND	ND
Guatemala	9.750	195.519
Guyana	ND	5.813
Haití	ND	ND
Honduras	ND	492
Jamaica	808	95.035
México	25'202.449	58'174.725
Nicaragua	17.804	18.581
Panamá	225.283	403.415
Paraguay	ND	ND
Perú	4'772.658	10'030.775
República Dominicana	55	ND
San Cristóbal y Nieves	ND	ND
San Vicente y las Granadinas	ND	ND
Santa Lucía	ND	ND
Surinam	ND	23.577
Trinidad y Tobago	5.032	ND
Uruguay	ND	46.106
Venezuela	ND	1.720
Total	370'472.324	652'813.007

* Armas pequeñas y ligeras, municiones, explosivos, sus partes y componentes.

** Cifras de exportaciones registradas según la base de datos sobre transferencias internacionales autorizadas (Nisat).

*** Resultado de la suma de las exportaciones registradas (primera columna) más las importaciones de terceros países no incluidas como exportaciones del país emisor.

ND: datos no registrados.

Fuente: Norwegian Initiative on Small Arms Transfers (Nisat).

1.2 TRANSFERENCIAS ILÍCITAS

Las transferencias ilegales o el tráfico ilícito son, obviamente, todas aquellas que no son legales, y así lo define la Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (Cifta), de 1997, cuando se trata de transferencias entre estados del sistema interamericano: “la importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados desde o a través del territorio de un estado Parte al de otro estado Parte si cualquier estado Parte concernido no lo autoriza” (artículo I, numeral 2). El Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, define el tráfico ilícito entre estados partes de la siguiente manera:

(...) la importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones desde o a través del territorio de un estado parte al de otro estado parte si cualquiera de los estados partes interesados no lo autoriza conforme a lo dispuesto en el presente Protocolo o si las armas de fuego no han sido marcadas conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del presente Protocolo (artículo 3e).

En términos generales, en el contexto internacional y transnacional hay dos tipos de tráfico ilícito de armas. El primero consiste en todas las transferencias realizadas que no son autorizadas por los gobiernos exportadores, importadores o de tránsito/trasbordo, las cuales pueden involucrar funcionarios corruptos de mayor o menor grado, la falsificación de firmas en documentos legales o darse mediante el cruce ilegal de fronteras, cruce que puede ser en cantidades grandes (en cajas, contenedores, vehículos cargados) o pequeñas, en lo que se denomina *tráfico hormiga*. Con frecuencia el tráfico de armas está acompañado por otras formas de tráfico, como el de

drogas, la trata de personas o el contrabando de artículos. Es importante resaltar que estas no son solo mercancía, sino que pueden ser utilizadas también como forma de pago, siendo el intercambio de drogas por armas uno de los más comunes. Para los propósitos de este estudio, al tráfico ilícito de armas de carácter transnacional se le denominará tipo A y sus ejemplos se presentan en la sección posterior sobre Casos emblemáticos. Casos que, como se leerá, suelen tener elementos geopolíticos, involucran a personajes importantes de la política y del crimen organizado, cruzan fronteras y, de esa manera, logran llamar la atención de los medios de comunicación que los documentan.

El segundo tipo de transferencias ilícitas son las que aprovechan los vacíos existentes en las leyes internacionales o nacionales para poder realizarse. En este tipo se trata también de los casos en los que un estado proporciona a otro armamento en violación de un embargo impuesto por las Naciones Unidas u otro organismo internacional, ya sea como apoyo político en una lucha armada o con fines meramente lucrativos. Lo llamaremos tipo B pero será poco tratado aquí por la inexistencia de embargos de armas vigentes en la región. Es posible que durante la guerra fría fuera significativo, pero en la actualidad no lo es tanto.

Queremos resaltar la importancia de incluir en los análisis otro tipo de tráfico ilícito o transferencia ilícita de armas, el tipo C, que debido a su naturaleza no recibe el mismo tratamiento por parte de la comunidad internacional. Es aquel que se hace en el interior de un país sin necesidad de cruzar fronteras. Por ende, en términos generales, no está sujeto a la normativa internacional sino a la aplicación de las leyes nacionales. Desde luego, puede terminar siendo parte del tráfico internacional tipo A, pero en muchos casos el usuario final es un actor criminal, organizado o común, del entorno nacional. Algunos de los ejemplos más frecuentes incluyen:

- ♦ *Ventas comerciales fuera de la normativa nacional*. Un vendedor vende munición calibre

9 mm a una persona que solamente tiene autorización para comprar munición para su arma de fuego .38 legalmente registrada.

- ♦ *Robo o desvío de arsenales estatales.* Un miembro de las fuerzas armadas vende fusiles almacenados en un depósito del ejército a un traficante de drogas que opera en el contexto nacional.
- ♦ *Robo o desvío de arsenales de empresas de seguridad.* Un empleado de una empresa de seguridad privada vende municiones a criminales locales reportando falsamente su uso durante tiros de práctica.
- ♦ *Robo de particulares.* Un ladrón entra a una casa y roba joyas, dinero y armas de fuego, quedándose con el arma robada para su uso personal.
- ♦ *Alquiler.* En países como Colombia y Argentina esta práctica ha sido documentada. En ella el precio del alquiler del arma depende de varios factores, incluyendo el cliente y la severidad del crimen que se piensa cometer con ella⁷.
- ♦ *Ventas privadas no documentadas de armas de segunda mano.* Una viuda hereda un arma de su esposo y la vende a un vecino.
- ♦ *Armas una vez legalmente registradas con registro vencido.* En muchos países de la región, usuarios particulares tienen que registrar sus armas al comprarlas y renovar su licencia anual o bianualmente. Muchos no lo hacen y estas se vuelven armas informales y técnicamente ilegales.
- ♦ *Casas de empeño.* Un individuo empeña un arma que no logra recuperar después de finalizar la fecha límite de pago, y esta termina siendo vendida a alguien sin pasar por el debido proceso legal de adquisición y registro.
- ♦ *Tráfico hormiga doméstico.* Tráfico nacional en pequeña escala, sin cruzar fronteras. Por ejemplo, tres revólveres que son transportados de un lugar a otro dentro del país escondidos en bultos de papas.

Es necesario señalar que no necesariamente en todos los casos de Tráfico tipo C hay inten-

ciones criminales, caso de la viuda que vendió el arma de su esposo o el del particular que no renueva su licencia de tenencia o porte. Sin embargo, en casi todos los regímenes legales de América Latina toda arma de fuego debe ser debidamente registrada ante las autoridades correspondientes. De no ser así, se estaría cometiendo el delito de tenencia ilegal de armas. Los autores, en su interacción diaria con gobiernos latinoamericanos y caribeños, y sus diferentes funcionarios (militares, policías, funcionarios de aduanas, jueces y fiscales, entre otros), se han ido enterando de muchos casos de Tráfico tipo C y han determinado que es necesario profundizar el análisis sobre ellos, para tener una idea real de las diferentes modalidades del tráfico ilícito, de la relación entre el tipo A y el C, y de su incidencia en el crimen organizado, el crimen común y la violencia armada en general. En conclusión, es importante hacer más énfasis en el Tráfico tipo C.

1.3 INTERMEDIACIÓN

Otro componente importante y muchas veces desconocido pero presente en la compra-venta de armas de fuego es el de intermediación o corretaje (*brokering*). Aunque no existe una definición universal, el Reglamento modelo referente al control de intermediarios de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones de la Organización de los Estados Americanos (OEA) define como “intermediario” o “intermediario de armas” a cualquier persona natural o jurídica que a cambio de honorarios, comisiones u otra contrapartida, actúe en nombre de terceros para negociar o concertar contratos, compras, ventas u otros mecanismos de transferencia de armas de fuego, sus partes y componentes o municiones. Las “actividades de intermediación” son aquellas en las que una persona actúa como intermediario, incluyendo la fabricación, la exportación, la importación, el financiamiento, la mediación, la adquisición, la venta, la transferencia, el transporte, la expedición de cargas, el suministro y la entrega de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones, realizan-

do cualquier otro acto que esté fuera del ejercicio de esas actividades comerciales regulares y que facilite directamente las mismas (Organización de los Estados Americanos, 2003).

La intermediación puede ser legal o ilegal y en los instrumentos internacionales no existen regulaciones vinculantes al respecto. Cada estado establece disposiciones reguladoras según su normativa, que puede incluir registros de intermediarios, concesión de licencias o autorizaciones para sus actividades y penas para todas las actividades ilícitas de intermediación. Las actividades de intermediación incluyen el poner a las partes relevantes en contacto, asistirles en proponer, concertar o facilitar (posibles) acuerdos, así como asistir en la obtención de la documentación necesaria y la facilitación de los pagos requeridos. En algunos de los casos que se expondrán se observa la figura de la intermediación.

1.4 MUNICIONES, LA OTRA CARA DE LA MONEDA

Mientras un arma puede mantenerse en uso durante décadas, su utilidad depende de las municiones, sin las cuales es solo una pieza de acero. A diferencia de las armas, las municiones solo pueden ser usadas una vez, se deterioran con el tiempo y se vuelven inestables. Por esto la producción de municiones en diferentes lugares del planeta es constante y significativa.

El asunto de las municiones es clave en el diseño e implementación de medidas contra el tráfico ilícito y la reducción de la violencia armada. Sin embargo, ha recibido mucha menos atención comparado con el de las armas, tanto en la agenda internacional como en la academia.

Casi todas las municiones de armas pequeñas son fabricadas masivamente por compañías modernas en diferentes lugares del mundo, empresas con la capacidad de producir millones de cartuchos por día y de competir en el mercado mundial. Aparte de esta producción, existe también un mercado secundario de municiones excedentes y revendidas, que se traduce en un

gran número de exportadores en el mundo. La producción ilícita corresponde a la recarga de municiones no autorizada, es decir al ensamblaje artesanal de los diferentes componentes que forman una munición: proyectil, cartucho, carga propulsora y fulminante.

Entre 2006 y 2009 el valor estimado anual de las transferencias autorizadas de municiones fue de US\$4.300'000.000, con al menos veinticinco países considerados como reconocidos exportadores. Brasil es el único de la región que hace parte de los diez que lideran el negocio. Sin embargo, Argentina, Chile y México también producen y exportan municiones, mientras que Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela las fabrican para su consumo doméstico (Small Arms Survey, 2004: 18).

Las transferencias de municiones se caracterizan por la falta de transparencia y precisión. Los reportes sobre transferencias de armas contienen muy pocos datos sobre las municiones (Registro de las Naciones Unidas sobre armas convencionales así como los reportes nacionales) o combinan los datos de transferencias de las de armas pequeñas y ligeras con datos de municiones para armas convencionales mayores (Reporte anual de la Unión Europea sobre exportaciones de armas). En consecuencia, es muy difícil determinar qué tipos de municiones se transfieren legalmente, y a quién (Small Arms Survey, 2010). Es difícil determinar también la cantidad que se desvía o sustrae de las instituciones del estado o de particulares y que posteriormente se convierte en tráfico ilícito. De todas formas, el comercio ilegal de municiones es una realidad en América Latina y el Caribe ya que alimenta el tráfico de armas. Es conveniente que la academia investigue más al respecto y que los estados y la industria sean más transparentes, lo que contribuirá además a contar con más y mejor información al respecto.

1.5 EL CONCEPTO DE LA DEMANDA

Antes de entrar en la discusión sobre la proliferación de armas en América Latina y las diferentes

formas en que circulan, es importante exponer el concepto de la demanda en el tráfico ilícito de armas de fuego y municiones. El propósito no es hacer un análisis definitivo al respecto, sino introducir el problema.

Tradicionalmente, los economistas han conceptualizado la demanda como una manifestación y combinación de las preferencias de un individuo ante posibles opciones de consumo, reconociendo también que en la ecuación entran otros conceptos, como motivaciones y medios. Las motivaciones son los factores que determinan las preferencias individuales y colectivas frente a la adquisición de armas de fuego y municiones, mientras que los medios incluyen los recursos monetarios y no monetarios necesarios para obtenerlas tomando en cuenta sus precios reales y relativos en los mercados. Para mejor ilustración, dos ejemplos:

Un pandillero joven fabrica su propia arma de fuego utilizando un tubo metálico y resortes de una cama. Quisiera tener un arma de fuego último modelo pero no tiene recursos y necesita algo que pueda usar contra sus rivales y que este artefacto tenga más alcance que una navaja.

Un insurgente 'izquierdista' necesita armas y municiones para abastecer a sus hombres en la selva. El fusil AK-47 le sirve por su durabilidad en condiciones inhóspitas y adversas, además de representar el arma antiimperialista por ser fabricada en la ex Unión Soviética.

La demanda por armas de fuego y sus municiones se resume entonces en tres factores: preferencias: motivaciones y preferencias de consumo; precios reales y relativos; y los recursos disponibles para su adquisición. La tabla 4 presenta los precios de un fusil Kalashnikov en el mercado ilícito de cinco países latinoamericanos.

Con pocas excepciones, en la literatura sobre el tráfico de armas no se encuentra un análisis económico del mercado del comercio de armas y municiones, quizá porque parecería ser más un asunto de politólogos, criminólogos y periodistas.

TABLA 4. PRECIOS DE UN FUSIL KALASHNIKOV EN ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS, EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES, 1991-1995, 1996-2000, 2001-2005

País	1991-1995	1996-2000	2001-2005
Argentina	700	1.000	1.200
Brasil	1.350	2.000	2.400
Colombia	800	350	400
México	400	400	450
Panamá	700	400	400

Fuente: Banco Mundial. *World Bank Development Indicators*, 2005.

1.6 PROLIFERACIÓN DE ARMAS EN AMÉRICA LATINA

En la actualidad y con base en datos recopilados de los registros civiles e información proporcionada por los estados (Karp, 2012), se estima que en América Latina y el Caribe circulan cerca de 63'000.000 de armas de fuego, tanto de uso civil como militar. De esta cantidad se considera que más de 53'000.000 están en manos de civiles, incluyendo las empresas de seguridad privada, y no de las fuerzas armadas y policiales. Aun cuando en la región no hay un cálculo fiable de la cantidad de armas de fuego ilegales en circulación, los autores no consideran descabellado pensar que iguala o supera la legalmente registrada.

La proliferación de armas se ha reforzado con el incremento de la percepción de la inseguridad en la población y el aumento de su demanda legal por parte de civiles y empresas de seguridad privada, cada vez más presentes. Estimar datos sobre el porcentaje de armas de fuego en manos de las empresas de seguridad privada es muy difícil. La información sobre las existencias y tipos de armas de estas empresas es escasa e imprecisa, pues los estados que mantienen registros no siempre distinguen entre las de fuego en poder de civiles y las de las compañías de seguridad privada. En algunos países los empleados de estas empresas pueden portar sus armas personales durante las horas de servicio, lo que dificulta más la contabilidad. En otros casos se ha reportado que su personal porta armas ilegales y, por tanto, no registradas. Por otro lado, no todos los

agentes de seguridad privada están armados ni todo efectivo recibe un arma para sí mismo, sino que muchas veces se rotan en los turnos respectivos. Aunque las empresas de seguridad privada en Latinoamérica parecen estar más armadas que en otras regiones, la relación se mantiene en menos de un arma de fuego por empleado, teniendo en cuenta las diferencias entre países: número de empresas legales, número de agentes, número de compañías informales, etc. Estos son algunos ejemplos de la relación armas por personal de empresas de seguridad privada en la región: Brasil 0,53; Colombia 0,69; El Salvador 0,86; Nicaragua 0,34; Costa Rica 0,45 (Florquin, 2011).

El estudio sobre el tráfico de armas en América Latina tiene cerca de dos décadas, empezando con el trabajo de Michael Klare sobre las transferencias de armas de los gobiernos estadounidense, argentino, soviético y cubano hacia sus aliados durante la guerra fría y el impacto de estas en las dinámicas de los conflictos armados (Klare y Anderson, 1996). A partir de estos trabajos iniciales los investigadores de campo Pablo Dreyfus y William Godnick se dedicaron a estudiar los contextos del tráfico ilícito de armas de fuego en el hemisferio, identificando las dinámicas a partir de los excedentes de armas generados tras el fin de los conflictos armados en Centroamérica, el crecimiento del fenómeno de las pandillas juveniles, la producción y el comercio de armas artesanales, el aumento de la compra de armas por parte de las empresas de seguridad privada, las dinámicas de la demanda generada en lugares tan diversos como Brasil, Colombia, Jamaica y México, así como la triangulación ilegal de armas desde Paraguay hacia países vecinos (véanse Dreyfus, et al., 2003; Godnick, 2003). Con el fallecimiento de Dreyfus en un trágico accidente de avión en 2009 y la decisión de Godnick, uno de los autores de este artículo, de asumir un cargo burocrático en la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, existe un vacío en la investigación de campo sobre el tráfico de armas en la región.

2. PROFUNDIZANDO EL ANÁLISIS

SOBRE LOS DIFERENTES TIPOS DE TRÁFICO

Tal como se dijo, el fenómeno del tráfico de armas responde a un conjunto de factores que incluyen su origen o fuente y, en términos generales, su oferta; las rutas y los medios de transporte utilizados, así como los destinos de las del comercio ilegal, es decir, su demanda. Si bien las rutas del tráfico de armas en la región tendían a ser simples, con armas yendo hacia el sur y drogas hacia el norte, estas rutas se han vuelto multidireccionales y cambiantes y obedecen a los factores antes mencionados como oferta y demanda en contextos y momentos específicos. Es importante tener en cuenta que no es fácil encontrar información detallada y diferenciada sobre orígenes, medios y rutas de las armas que terminan en manos de la criminalidad organizada, la delincuencia común, los delincuentes menores e, incluso, de los civiles que utilizan armas ilegales.

Mientras las rutas generales del tráfico ilícito tienden a mantenerse en el tiempo, las rutas específicas y las modalidades cambian con frecuencia, para evadir los controles estatales. Una vez que las autoridades descubren una ruta, esta tiende a ser modificada. En general se puede afirmar que en Latinoamérica y el Caribe la geografía propia de la región: rutas fluviales y terrestres, regiones selváticas donde ocultarse, grandes ciudades o ciudades fronterizas, favorece la compra-venta ilegal de armas de fuego.

A continuación se presentan las características generales de este tipo de tráfico en cada subregión. Aunque usamos los mejores datos comparativos existentes generados por centros de investigación especializados y reconocidos, nada reemplaza un diagnóstico nacional detallado, llevado a cabo por las autoridades del estado y contrastado con otras fuentes de la sociedad civil, académicos y expertos regionales y de países vecinos. Para determinar las políticas públicas apropiadas en cuanto a control de armas y reducción de la violencia armada en un país determinado, es imprescindible contar con diagnósticos nacionales actualizados.

2.1 CENTROAMÉRICA

La proliferación de armas de fuego y municiones en Centroamérica está asociada a la existencia de remanentes en algunos países como consecuencia de los conflictos internos de las décadas de los setenta a los noventa en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, así como a la circulación de armas y municiones a través de Centroamérica para abastecer a los actores del conflicto armado en Colombia. A lo que se suma el flujo actual de armas de fuego y municiones desde los Estados Unidos hacia México para abastecer a las mafias y carteles de drogas mexicanos que las utilizan, en parte, con el fin de garantizar la seguridad de los envíos de narcóticos (marihuana, cocaína, en los últimos años heroína e incluso drogas farmacéuticas y sintéticas) a los países centroamericanos, razón por la cual muchas de estas armas que llegan con la droga permanecen en los países de paso, incrementando así su proliferación en la región. Si bien Centroamérica es una zona de tránsito, afronta también otros serios problemas de seguridad ciudadana propios, como el crecimiento y la expansión de las maras y pandillas, sobre todo en el Triángulo Norte: Guatemala, Honduras y El Salvador. Los enfrentamientos entre estos grupos y entre ellos y los agentes del estado van de la mano de altos índices de violencia armada y, por ende, generan la demanda de armas de fuego.

Otro aspecto importante es el de las características de las fronteras centroamericanas. A pesar de su pequeña extensión geográfica, 522.760 km², el istmo está conformado por siete países que tienen en común fronteras permeables y mal delimitadas. Esa porosidad fronteriza constituye un reto a la lucha contra el tráfico ilícito de armas, pues el control es escaso debido a la amplitud y características geográficas (selvas, extensos ríos) de las fronteras; a la tolerancia o complicidad de la población y de las autoridades locales, cuyos ingresos dependen en gran parte del contrabando; a los vacíos o zonas grises legales; a la falta de normas comunes y de coordinación intrarregional; y a la falta de equipamiento tec-

nológico y de personal calificado (De León-Escribano, 2011: 77-92).

2.2 CARIBE

La geografía en la cuenca del Caribe hace a los estados de la región vulnerables y los expone a actividades ilegales como el tráfico ilícito de armas: extensas fronteras marítimas, numerosas islas-estados y distancias considerables entre ellas hacen de la región un lugar de tránsito para actividades ilícitas en zonas costeras, puertos y en alta mar. La región del Caribe comprende un área de 2'754.000 km² (tierra y mar), dividida en treinta territorios que incluyen trece estados soberanos y diecisiete territorios de ultramar. Existen más de siete mil islas, islotes, arrecifes y cayos, al igual que países continentales con costas en el Caribe. Muchas de las islas e islotes están deshabitadas, lo que facilita deficiencias en el control territorial. Los puertos neurálgicos donde se llevan a cabo cargamentos, transbordos y descargas de bienes, ofrecen igualmente oportunidades para el tráfico de armas. Otra modalidad es el intercambio de armas por drogas, de forma que las primeras pasan no solo a ser mercancía sino un medio de pago.

El transporte ilegal de armas y municiones, solo o en conexión con otros crímenes como el narcotráfico, se lleva a cabo en contextos marítimos de diversas maneras: mediante el uso de barcos pesqueros (grandes y pequeños), botes de recreo (yates, barcos de cruceros) y cargueros comerciales. Los métodos utilizados incluyen armas escondidas como artículos no declarados en cruceros, ferris y yates; armas ocultas en carros importados de segunda mano, contenedores y cargamentos de diferente índole. También son utilizadas las lanchas rápidas para el intercambio de armas por drogas, que se realiza mar adentro. En los últimos años se ha vuelto cada vez más frecuente que pescadores jamaquinos adquieran pistolas, revólveres y ametralladoras de Haití a cambio de marihuana (Leslie, 2010). El negocio de *guns for drugs* también se da entre Haití y Re-

pública Dominicana (frontera terrestre); Jamaica y San Vicente y las Granadinas; y Venezuela y Trinidad y Tobago, entre otros.

2.3 REGIÓN ANDINA

En la región andina el tráfico de armas está asociado sobre todo con el persistente conflicto armado colombiano y el narcotráfico, aunque estos fenómenos no son el único motor.

La presencia y proliferación de armas en Colombia es el resultado de varias décadas de confrontación entre las Fuerzas Armadas del estado, guerrillas y grupos paramilitares, al igual que de la producción y comercialización de narcóticos. El tráfico de armas es fomentado además por la delincuencia organizada, el crimen común y los civiles con necesidad de armarse para su protección personal. Los orígenes de las armas del tráfico ilegal en Colombia van desde los excedentes de conflictos armados en Centroamérica hasta el robo y el desvío de armas de arsenales oficiales y de empresas de seguridad privada. La información disponible indica que el tráfico se ha dado principalmente en pequeña escala a través de las distintas fronteras del país. En este sentido, el transporte fluvial desempeña un papel significativo en zonas fronterizas y selváticas. Las armas que ingresan al país pueden llegar por las dos costas (Pacífica y Caribe), por vía terrestre y aérea (aeropuertos clandestinos, armas arrojadas desde el aire) así como mediante “correos humanos” (Aguirre Tobón, 2011: 35-59). Adicionalmente, el tráfico ilícito de material bélico en Colombia incluye una cantidad considerable de explosivos y armas ligeras como granadas y lanzacohetes portátiles.

En el Perú el tráfico ilícito de armas se lleva a cabo a través de zonas selváticas, fronteras terrestres y puertos en las fronteras con Colombia y Ecuador (Rospigliosi, 2008: 268-271). En 2005 el gobierno descubrió una producción de armas artesanales no autorizadas en Puno, cerca de la frontera con Bolivia (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2006: 13). Existen igualmen-

te cantidades considerables de armas y municiones que fueron entregadas por el estado a grupos de autodefensas campesinas durante el conflicto armado en los años ochenta y noventa, y sobre las cuales se perdió el rastro y control.

En Ecuador hay una tradición de larga data de producción de armas artesanales. La prohibición de la importación y exportación de armas de fuego en 2007, combinada con la creciente industria de la seguridad privada, ha incrementado la demanda de producción artesanal local, lo cual facilita que el mercado no regularizado se expanda. Ecuador también es un país de tránsito, pues sirve de puente para el tráfico entre Perú y Colombia.

La falta de una ley de armas de fuego en Bolivia ha presentado retos para el país en cuanto a su control. El tráfico ilícito está asociado a los desvíos de arsenales del estado así como al comercio ilegal en la frontera con Brasil (Dreyfus y Rangel Bandeira, 2006).

Venezuela, por su parte, ha experimentado en los últimos años el aumento significativo en las tasas de homicidio, lo que se traduce en una mayor proliferación de armas en el país. Además, la polarización política ha llevado a enfrentamientos entre la población civil, que no han escapado de tener tintes violentos y en ocasiones involucran armas de fuego. La tenencia de armas por parte de civiles es generalizada, aunque se desconoce la cantidad de armas legales e ilegales en circulación. Se estima que en el país puede haber entre 1'600.000 y 4'100.000 armas. Las instituciones militares y de seguridad sirven también como fuentes importantes de armas ilegales (Karp, 2009).

2.4 MÉXICO

México tiene una particularidad única en el tráfico ilícito de armas, que lo distingue de cualquier otro país de la región: su frontera compartida con Estados Unidos. Asimismo, la guerra contra el narcotráfico y sus carteles, declarada en 2006

por el presidente Enrique Calderón (2006-2012), y la violencia que generó, incrementaron la demanda por armas.

Estas siguen el camino inverso de las rutas del tráfico de drogas: en vez de ir de sur a norte tienden a ir de norte a sur. A pesar de haber productores nacionales, la mayoría de las armas en circulación en el país son el resultado del tráfico internacional, especialmente del proveniente de Estados Unidos. Aunque pueden llegar de Centroamérica o por vía marítima, muchas entran traspasando la frontera norte, respondiendo a una realidad propia nacional, el enfrentamiento entre los carteles del narcotráfico y el de estos con el estado. Grandes cantidades provienen de las denominadas fuentes secundarias, como las ferias de armas en Estados Unidos, donde hay muy pocas restricciones a las ventas, así como del tráfico hormiga de armas enteras o sus piezas y componentes (Kessler, 2011).

Además de las ferias, en la zona fronteriza existen diecisiete mil puntos de ventas de armas legales, desde almacenes como el Wall Mart hasta armerías que no están obligadas a reportar sus ventas a las autoridades, a lo que se suma que tres de los cuatro estados fronterizos (Arizona, Nuevo México y Texas) tienen legislaciones muy poco restrictivas para su venta, por lo que este asunto es de gran controversia entre los dos países (Kessler, 2011). El control de armas en la agenda bilateral no se limita a la posición de los gobiernos de turno, sino que se ve influenciado, en el caso de Estados Unidos, por fuertes y complejos aspectos sociales y culturales propios de la población, así como por poderosas organizaciones y grupos de *lobby*, como la Asociación Nacional del Rifle (NRA: National Rifle Association).

Si bien la cercanía a Estados Unidos y a sus leyes mucho más permisivas frente al asunto facilita el tráfico de armas de fuego hacia México, es difícil precisar la cantidad de armas de los carteles del narcotráfico provenientes de Estados Unidos. Estas provienen también de oficiales corruptos en México así como de proveedores de Centroamérica y de otros países.

2.5 CONO SUR

Esta es una zona productora y receptora de armas de fuego. Su tráfico allí está vinculado a los circuitos consolidados de tráfico de drogas y a la delincuencia urbana. Dos países de la región producen armas a gran escala: Brasil y Argentina. El primero es uno de los mayores fabricantes en el mundo. Argentina, por su parte, cuenta con una industria de exportación de armas y municiones que ha crecido en los últimos años.

La zona de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay ha sido identificada como un espacio sin ley, escenario de contrabando de drogas, armas y otras mercancías. Paraguay es un lugar de triangulación y tráfico de armas hacia países vecinos, triangulación y reexportación de productos que se concentran en el llamado Triángulo de Oro, cuyos puntos neurálgicos son Ciudad del Este en el sur, Pedro Juan Caballero hacia el este y Saltos del Guairá hacia el norte (García Pinzón, 2012). De esta manera, las armas ingresan legalmente al Paraguay y se reexportan ilegalmente a sus vecinos, sobre todo al Brasil, caso sobre el que se profundizará más adelante.

La mayor parte de las armas pequeñas y ligeras que circulan en la región vienen de las industrias brasileña y argentina o han sido importadas legalmente de otros países, por lo que se puede concluir que existe un patrón de migración de armas legalmente producidas y de propietarios privados hacia el mercado ilegal. Las producidas por Brasil y Argentina son usadas en circuitos de tráfico de armas dentro de los mismos países, en los países vecinos de la subregión y de Sudamérica. La mayoría de las incautadas en Brasil han sido producidas legalmente en el país y han migrado hacia los mercados ilegales domésticos. Lo mismo sucede en Argentina, donde no existe un tráfico transnacional significativo de armas para el mercado criminal, ya que existe una importante industria nacional de armas pequeñas (García Pinzón, 2012). Otra modalidad existente en Brasil es la denominada exportación “fantasma”, cuya singularidad consiste en que algunas de las exportaciones declaradas no dejan el país

y son vendidas luego dentro del mismo, para evadir impuestos, ya que las armas declaradas como bienes de exportación están exentas de impuestos (Dreyfus, 2002).

2.6 TIPOLOGÍA DE TRÁFICO DE ARMAS

2.6.1 TRÁFICO TIPO A EN AMÉRICA LATINA: CASOS EMBLEMÁTICOS

Como se ve, el tráfico ilícito de armas de fuego en las subregiones responde a sus características y particularidades, como la cultura de tenencia de armas en las sociedades, la existencia o no de conflictos armados, el narcotráfico, la presencia de pandillas juveniles o vacíos legales y leyes permisivas. A continuación se presentarán algunos ejemplos del tráfico de armas en la región catalogados como Tráfico tipo A por su carácter transnacional, es decir casos en los que las transferencias fueron entre países y traspasaron fronteras, en algunas ocasiones en contravía de las leyes nacionales, y que han tenido amplia cobertura mediática y pueden ser considerados emblemáticos debido a su impacto político nacional e internacional.

2.6.1.1 *EL CASO OTTERLOO*

Este fue el desvío ilegal, en 2001, de 3.000 fusiles AK-47 y 5'000.000 de unidades de municiones de propiedad del estado nicaragüense, que terminaron en manos de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)⁸, un grupo armado no estatal inmerso en el conflicto armado colombiano y considerado terrorista. Otterloo era el nombre del barco de la compañía que transportó las armas. El desvío fue posible debido a la negligencia de varios funcionarios gubernamentales y compañías privadas, así como a los actos deliberados y criminales de vendedores e intermediarios privados de armas.

La transacción legítima original, concebida en 1999, consistía en un intercambio entre la Policía Nacional de Nicaragua y una agencia pri-

vada de venta de armas en Guatemala llamada Grupo de Representaciones Internacionales (GIR S.A.). Pertenecientes a la Policía nicaragüense, esas armas, inicialmente 5.000 fusiles AK-47⁹ y 2'500.000 municiones, eran consideradas excedentes¹¹ y pretendían ser intercambiadas por otro tipo de armas (Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, 2003).

A cambio esas armas y municiones excedentes, GIR S. A. le ofreció a la Policía de Nicaragua pistolas y mini-Uzi nuevas, de fabricación israelí. Propuesta atractiva para la Policía nicaragüense, al ser una transacción que no requería dinero en efectivo y le permitiría adquirir armas más acordes con labores de tipo policial. La agencia privada GIR S. A. encontró un cliente interesado en comprar las armas de la policía nicaragüense: Shimon Yelinek, un comerciante israelí ubicado en Panamá.

Yelinek afirmó representar a la Policía nacional de Panamá al entregar una orden de compra de esta institución, cuya falsedad fue comprobada posteriormente. Ni GIR S.A. ni ningún funcionario nicaragüense cuestionaron la veracidad de la orden de compra ni verificaron tampoco que Panamá hubiera ofrecido comprar las armas.

El intermediario Yelinek inspeccionó las armas de la Policía nicaragüense unos meses después de acordar el contrato e indicó que eran inservibles y deficientes. Al verse amenazada la transacción, GIR S.A. y el Ejército de Nicaragua acordaron cambiar los 5.000 AK-47 excedentes de la Policía por 3.117 armas en buen estado técnico de los inventarios del Ejército. Aunque las condiciones de la transacción inicial se alteraron, las agencias nicaragüenses responsables no solicitaron nuevos permisos o autorizaciones (Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, 2003). Así, el Ejército de Nicaragua también hizo parte de esta transacción.

Yelinek seleccionó una compañía marítima en Panamá (Trafalgar Maritime Inc.) para que se encargara de recoger las armas en Nicaragua y transportarlas allí. El barco zarpó de Veracruz, México, hasta el Puerto del Rama en Nicaragua,

donde fueron cargados catorce contenedores de armas y municiones en el único barco de la compañía, el Otterloo, que declaró zarpar hacia Panamá. No obstante, el Otterloo zarpó directamente al puerto de Turbo, en la costa Caribe colombiana, adonde arribó el 5 de noviembre de 2001, sin haber parado nunca en Panamá. Dos días después, el buque fue descargado por una empresa naviera colombiana; las armas y municiones fueron a dar a las manos de las AUC. El Otterloo navegó hasta Barranquilla (Colombia) el 9 de noviembre, donde el capitán desembarcó al declararse enfermo, y desapareció. Después de parar en otros puertos, partió a Panamá. En abril de 2002 Trafalgar Maritime Inc. fue disuelta y el buque vendido.

El caso Otterloo pone de relieve las siguientes fallas de las instituciones involucradas: 1) la no verificación de licencias o autorizaciones de importación antes de realizarse una exportación y la ausencia de un certificado de usuario final; 2) no contar con un registro de intermediarios y transportadores involucrados en la importación, exportación o el tránsito de armas fuego; 3) fallencias en las medidas de seguridad en los puntos de exportación y en el intercambio de información entre las diversas agencias involucradas; 4) la reventa de armas consideradas excedentes pues los instrumentos internacionales instan a los estados a destruirlas. Este tipo de fallas se pueden evitar siguiendo las prescripciones de instrumentos internacionales como la Cifta.

2.6.1.2 *EL CASO MONTESINOS-FARC*

El 21 de agosto de 2000, unos meses antes de la caída del régimen del presidente Alberto Fujimori en el Perú (1990-1995; 1995-2000), en una conferencia de prensa su gobierno presentó el plan Siberia, un plan supuestamente dirigido a identificar y desarticular una organización criminal internacional dedicada al tráfico ilícito de armas. El mandatario anunció entonces el desmantelamiento de una organización que traficaba armas desde Jordania hasta una de las zonas en Colom-

bia donde operaba la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc). Durante la rueda de prensa, Fujimori elogió la labor de su principal asesor, Vladimiro Montesinos, por ser el artífice de tan importante logro para la seguridad de la región.

Pocos días después del anuncio, los gobiernos de Colombia y Jordania se pronunciaron al respecto. Por un lado, el gobierno del entonces presidente Andrés Pastrana (1998-2002) precisó que los servicios de inteligencia colombianos habían detectado este caso de tráfico ilícito de armas desde 1999, gracias a algunas incautaciones hechas a las Farc. Las autoridades jordanas, por su parte, aseguraron que las armas fueron vendidas al Perú dos años antes en una operación legal y legítima, de gobierno a gobierno, para lo cual se expusieron los respectivos documentos probatorios.

Las investigaciones no se hicieron esperar y en poco tiempo se conoció la verdadera historia del tráfico de armas de Jordania a Colombia. El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), en ese entonces el principal centro estatal de inteligencia de Colombia, adelantó una investigación después de que el Ejército nacional decomisara en combate varios fusiles a la guerrilla de las Farc. El rastreo de estas armas logró establecer que los fusiles AKM correspondían al modelo MPiKM calibre 7.62 x 39 mm, fabricados en la antigua Alemania Oriental y que hacían parte de armas excedentes de Jordania. Igualmente, se determinó que estos fusiles fueron vendidos a supuestos representantes del gobierno del Perú (Corte Superior de Justicia de Lima, 2006).

En lo que se denominó una operación ultra-secreta¹¹, ciudadanos peruanos allegados a Vladimiro Montesinos se hicieron pasar ante autoridades del gobierno jordano como miembros de una comisión del Ejército del Perú para efectuar la transacción comercial. La supuesta comisión estaba encabezada por José Luis Aybar Cancho, quien presentó un certificado de uso final del Ministerio de Defensa del Perú ante los tres generales que representaban a las Fuerzas Armadas

de Jordania. Los representantes de los estados acordaron la venta de 60.000 fusiles por un valor aproximado de 11'500.000 dólares (Corte Superior de Justicia de Lima, 2006). Se contó también con el apoyo del otrora conocido vendedor de armas Sarkis Soghanalian, quien facilitó los contactos.

De las 60.000 armas acordadas para la compra-venta, 10.000 fusiles se entregaron a la guerrilla colombiana. Entre marzo y agosto de 1999 estos fusiles se lanzaron en paracaídas en Barrancominas, zona selvática del oriente colombiano con fuerte presencia de las Farc, desde aeronaves Ilyushin 76 de fabricación rusa. Los aviones cubrieron la ruta Amman (Jordania)-Argelia-Mauritania-Trinidad y Tobago-Colombia. Se realizaron cuatro vuelos, en marzo, junio, julio y agosto de 1999, desde donde las cajas con armas descendían durante la noche. Luego de los lanzamientos del material en territorio colombiano, las aeronaves aterrizaban en el aeropuerto de Iquitos, Perú¹².

En septiembre de 2006, cinco años después del inicio de la investigación judicial a treinta y cuatro procesados por el caso de tráfico de armas, la Corte Superior de Justicia de Lima condenó a quince años de privación de la libertad a los hermanos José Luis y Luis Frank Aybar Cancho, quienes se hicieron pasar por altos oficiales del Ejército peruano, y a Charles Acelor, intermediario que facilitó los contactos para la transacción; y a Vladimiro Montesino a veinte años de privación de la libertad por la comisión de los delitos de suministro ilegal de armas a un movimiento subversivo extranjero o tráfico ilegal de armas de guerra, violación de la soberanía de un estado extranjero, conspiración contra la organización política de un estado extranjero con fines de lucro y asociación ilícita para delinquir y falsedad genérica¹³.

La reventa de los fusiles a la guerrilla de las Farc por parte de traficantes peruanos auspiciados por Montesinos desató un escándalo internacional que tuvo como centro al gobierno de Alberto Fujimori. Esto, sumado a otros escándalos

de corrupción e inestabilidad política en el país, terminaron por hacer caer ese régimen en noviembre de 2000, meses después de conocerse el caso del desvío de armas a las Farc. El caso de Montesinos-Farc incluyó corrupción en altas esferas del estado así como nexos con el crimen internacional: el traficante Sarkis Soghanalian; falsificación de documentos: el certificado de usuario final presentado a Jordania; y vuelos clandestinos a Colombia, entre otros.

2.6.1.3 TRÁFICO ILÍCITO ENTRE PARAGUAY Y BRASIL

Aunque este caso no se limita a un evento concreto que tuvo lugar en un momento determinado, los autores consideran importante desarrollarlo detalladamente debido a su carácter transnacional y a consecuencias posteriores de su descubrimiento, como cambios en las leyes, mitos caídos y restricciones al comercio de armas al Paraguay, entre otros.

Paraguay tiene una larga tradición de triangulación y reexportación de productos manufacturados en Brasil, pues muchos de ellos están fuertemente controlados en su lugar de origen (también en Argentina) y sometidos a altas tasas impositivas internas. Las armas no son una excepción. Al igual que otros productos como cigarrillos y automóviles, las armas son exportadas a Paraguay desde Brasil y luego revendidas en ciudades fronterizas como Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero o Saltos del Guairá a compradores brasileños, quienes las compran sin restricciones a un costo inferior (libres de impuestos) y las ingresan nuevamente a Brasil (Dreyfus, 2002).

El tráfico de armas del Paraguay al Brasil tiene varias modalidades; una de ellas era la importación legal de armas de fuego al Paraguay y su reexportación ilegal hacia Brasil. La legislación paraguaya era bastante flexible respecto a la venta de armas de fuego a ciudadanos paraguayos y a turistas, pues exigía pocos requisitos y sus controles eran escasos¹⁴. Esto se debía en gran parte a que el Paraguay es un país rural con poca presencia policial y con un mercado muy peque-

ño respecto al volumen de armas importado. Por ejemplo, el calibre 9 mm era autorizado bajo la ley de armas de fuego vigente hasta 2010¹⁵ como arma de uso civil condicionado, mientras que en el Brasil era, y es, ilegal.

Por otro lado, los turistas en Paraguay podían comprar hasta dos armas por persona. Por tanto, las casas paraguayas que las vendían en las ciudades de la frontera Paraguay-Brasil estaban orientadas al mercado brasileño. Hasta inicios del año 2000 existía un esquema de importación legal y reexportación ilegal de armas y municiones brasileñas. Ciudadanos de ese país ingresaban al Paraguay y compraban las de tenencia legal en territorio paraguayo, mas no en Brasil. De esta manera las armas, siendo las preferidas las de 9 mm y 357 Magnum, ingresaban al territorio brasileño sin control aduanero o policial en ambas fronteras (Dreyfus, 2002).

La información sobre esta modalidad de tráfico ilícito de armas salió a la luz gracias a investigaciones realizadas en Brasil. En 2006, una comisión del Senado completó una investigación de dos años para rastrear el origen de 10.549 armas decomisadas en crímenes y concluyó que 68% de ellas había sido vendido legalmente por la industria brasileña a comerciantes de armas, y el 18% a entidades gubernamentales como la Policía y las Fuerzas Armadas (Congreso de la República Federal de Brasil, 2006). El estudio ampliaba otro realizado por la ONG Viva Rio en colaboración con el estado de Río de Janeiro y los gobiernos locales de São Paulo y Brasilia, en el que se analizó el perfil de 146.663 armas decomisadas en esos tres estados, y que determinó que 83% de las armas decomisadas a criminales había sido producido en Brasil y, de estas, 11% había sido exportado legalmente al Paraguay.

Esta información tumbó el mito de que las armas usadas por criminales en el Brasil eran principalmente extranjeras. A consecuencia de estos hallazgos sobre la procedencia y las rutas de algunas armas, en 2001 se suspendió la exportación comercial de armas y municiones de Brasil a los países limítrofes (Dreyfus, 2002). Es-

tos descubrimientos ayudaron a resaltar la importancia del control del comercio legal de armas como primer paso en el combate al tráfico ilícito, puesto que la mayoría de armas ilegales en circulación fueron desviadas de la legalidad en algún momento.

2.6.1.4 ARMAS ARGENTINAS A CROACIA Y ECUADOR

Otro gobierno que fue cuestionado por desvío y venta ilegal de armas a otros países fue el del presidente argentino Carlos Menem (1989-1995; 1995-1999). Entre 1991 y 1995, más de 6.500 toneladas de armas y municiones de propiedad argentina terminaron en Ecuador y Croacia, estados que se encontraban en ese entonces en conflictos armados con países vecinos.

Durante el primer mandato de Menem (1989-1995), Argentina envió armas a Croacia durante el conflicto de los Balcanes, contraviniendo un embargo de las Naciones Unidas impuesto sobre los países que conformaban la ex Yugoslavia. Los envíos a Croacia se iniciaron en 1991, para lo cual el presidente Menem firmó decretos secretos que consignaban que las armas tenían como destino final Panamá¹⁶. En 1993 y 1995, Menem firmó otros decretos; el último establecía a Venezuela como destino final del envío de armas (Santoro, 2001). Ni Panamá ni Venezuela habían solicitado armamento a la Argentina es esa época.

La venta de armas a Croacia fue realizada por la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), organismo técnico industrial del país, mediante intermediarios y con certificados de uso final falsos. Las armas fueron trasladadas a Croacia por vía marítima en cinco barcos croatas con embarques de material bélico producido por la DGFM y de armas provenientes del Ejército argentino (Santoro, 2001).

La venta de armas argentinas a Ecuador en 1995 se dio en medio del conflicto armado que este país sostenía con Perú por zonas limítrofes. Argentina era uno de los garantes de paz entre ambos países, por ser vigilante del Protocolo de

Río de Janeiro¹⁷, al cual faltó en sus obligaciones de acuerdo con el derecho internacional. La operación se hizo mediante el decreto secreto 103, firmado por el entonces presidente Menem, para lo cual se utilizó un certificado de destino final falso a Venezuela. La DGFM le vendió fusiles a la empresa fantasma uruguaya Hayton Trade S. A., cuyo dueño a su vez se los vendió a otra intermediaria ecuatoriana (Prodefensa), que las trianguló al ejército del Ecuador. Los embarques se hicieron por vía aérea (Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), 2007). Las armas salieron de la Fábrica Militar de Río Tercero, parte de la DGFM, que fue totalmente destruida el mismo año, por una explosión que hizo desaparecer toda documentación relacionada con la venta¹⁸.

Las investigaciones alrededor del caso lograron estimar grandes sumas de dinero que terminaron por enriquecer a personas vinculadas con la DGFM e intermediarios. El caso de venta ilegal de armas generó no solo un escándalo en el gobierno de Menem, sino que inició una larga historia de juicios a los implicados. Inicialmente, en 2001, el expresidente Carlos Menem fue enviado a prisión domiciliaria aunque seis meses después fue absuelto por la Corte Suprema de Justicia de su país. En 2007 fue procesado nuevamente, se le impidió abandonar el país y se emitió una orden para embargar sus bienes. En 2011, un Tribunal de Buenos Aires absolvió nuevamente al expresidente, así como a otros diecisiete funcionarios de su gobierno implicados en el caso¹⁹.

En resumen, el caso de las armas argentinas a Croacia y Ecuador incluyó falsificación de documentos; certificados de usuario final; corrupción en altas esferas de la política y las Fuerzas Armadas; empresas fantasmas; así como la contravención de Argentina al derecho internacional: violación al embargo impuesto en la región de los Balcanes y el no seguimiento al Protocolo de Río de Janeiro. Este caso se puede considerar un híbrido entre Tráfico tipo A y tipo B.

2.6.2 TRÁFICO TIPO C EN AMÉRICA LATINA: CASOS FRECUENTES EN LA SOMBRA

En esta sección se expondrán algunos casos representativos de la realidad cotidiana del tráfico y desvío de armas y municiones, no necesariamente en gran escala, y que corresponden a la mayoría de esta actividad ilícita, modalidad consistente en las diversas transferencias ilegales de armas en contextos domésticos. La fuente de estos casos es un estudio de noticias de medios de comunicación entre agosto de 2008 y febrero de 2012. Esta documentación no pretende ser una muestra científica sino, más bien, ilustrativa de este tipo de tráfico. Los ejemplos provienen de periódicos de los respectivos países. Con estos resúmenes queremos demostrar la frecuencia relativa de estos sucesos y su cobertura en los medios.

2.6.2.1 CHILE, 5 DE AGOSTO DE 2008

Según cifras de la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN) de los Carabineros de Chile, entre enero de 2000 y junio de 2008 el total de armas robadas a esta institución llegó a 7.451 unidades. Solo durante primer semestre de 2008 se denunciaron 768 sustracciones²⁰.

2.6.2.2 NICARAGUA, 2 DE SEPTIEMBRE DE 2008

Según un estudio de la Dirección de Armas de la Policía Nacional, las empresas privadas de seguridad son las principales abastecedoras de armas de fuego a la delincuencia. De acuerdo con la noticia: “El jefe policial reveló que se estudia con las empresas, unas ciento dos registradas oficialmente, que se “necesita una reingeniería de este tipo de servicios, porque los guardias están tan descuidados que son víctimas de la delincuencia que está recuperando el arma de fuego”, detalló. (...) En 2006 la cantidad de armas robadas a las empresas de seguridad llegó a ciento veinte, mientras que en 2007 subió a ciento treinta y ocho”²¹.

2.6.2.3 ARGENTINA, 7 DE OCTUBRE DE 2009

En septiembre, y al regresar de un viaje, el propietario de una finca ubicada en localidad de Chicoana notó el faltante de diferentes armas que se encontraban en su dormitorio. El damnificado se trasladó entonces a la Comisaría 18 de Chicoana, manifestando que de su propiedad le habrían sustraído dos rifles, una pistola y un revólver. Los autores no ejercieron violencia ni sustrajeron elementos de valor²².

2.6.2.4 JAMAICA, 5 DE FEBRERO DE 2010

Gran cantidad de armas y miles de municiones encontradas en manos de criminales tenían como origen un arsenal de la Policía en Kingston. En total se incautaron dieciocho armas de fuego (rifles M16, pistolas y revólveres) y más de 10.000 cartuchos de municiones. Posteriormente se anunció una auditoría nacional²³.

2.6.2.5 GUATEMALA, 28 DE AGOSTO DE 2010

En diciembre de 2009 cuarenta y tres armas (fusiles) fueron robadas del Instituto Adolfo V. Hall de Chiquimula. Un militar fue detenido por su supuesta responsabilidad. El armamento fue robado de una bodega casi impenetrable situada bajo una montaña de la base militar Mariscal Zavala, con al menos tres anillos de seguridad. Este caso puede considerarse como el hermano menor del robo de más de quinientas armas de la bodega principal del Ejército, ubicada en esa misma base militar, realizado entre 2007 y 2008. Las autoridades no tenían fecha específica, aunque sí sospechosos²⁴.

2.6.2.6 MÉXICO, 27 DE SEPTIEMBRE DE 2010

Un comando armado robó unas setenta armas de las instalaciones de la policía del estado mexicano de Chihuahua, informó la Secretaría de Seguridad Pública estatal. Los ladrones sustrajeron

pistolas, rifles y equipo táctico de uso exclusivo de las fuerzas policiales estatales. De acuerdo con el portavoz de Seguridad Pública de Chihuahua, donde se ubica la conflictiva Ciudad Juárez, se trata de un hecho “sin precedentes”²⁵.

2.6.2.7 BRASIL, 8 DE FEBRERO DE 2011

Agentes de la Receita Federal (Secretaría de Ingresos Fiscales del Brasil) de Foz de Iguazú, confiscaron 11.800 unidades de proyectiles de armas de guerra que fueron adquiridas en Ciudad del Este, Paraguay. Según reportaron en la aduana brasileña, los proyectiles corresponden a fusiles AR-15 y AK-47. El cargamento fue localizado en fondos falsos ocultos en el interior de un bus de turismo. En septiembre de 2010 se habían confiscado, también de fondos falsos de buses, 1.700 proyectiles calibre 556, 12.308 proyectiles calibre 762 y 1.008 proyectiles calibre .30. Según los intervinientes, las municiones habían sido traídas de Ciudad del Este²⁶.

2.6.2.8 EL SALVADOR, 7 DE MARZO DE 2011

Datos de la División de Registros y Control de Servicios Privados de Seguridad de la Policía Nacional Civil revelaron que en los últimos veinticuatro meses 1.731 armas de fuego registradas por las agencias de seguridad pasaron al mercado negro, tras ser reportadas extraviadas²⁷.

2.6.2.9 PARAGUAY, 15 DE JUNIO DE 2011

Un oficial de Policía y otro de las Fuerzas Armadas fueron detenidos en Asunción al intentar vender 3.390 municiones para fusil M-16 que habían sido robadas de la Policía. No se pudo precisar la identidad del comprador pero se sospecha que podrían ser miembros de la organización criminal Primer Comando Capital (PCC), del Brasil²⁸.

2.6.2.10 BELICE, 12 DE OCTUBRE DE 2011

Docenas de armas fueron robadas de un arsenal de las Fuerzas Armadas de Belice en Barracks, Ladyville. Diez días antes se había realizado el último control de rutina. Entre las armas de fuego sustraídas se encontraban rifles M16, carabinas 7M y pistolas²⁹.

2.6.2.11 VENEZUELA, 27 DE ENERO DE 2012

Entidades de inteligencia y fuerzas policiales lograron recuperar un arsenal de 18.000 municiones calibre 7.62 x 39 milímetros para fusiles Avtomat Kalashnikova (AK-47) que estaban compartidas en doce cajas de madera que contenían 1.500 municiones cada una. Según fuentes extraoficiales, la carga presuntamente fue sustraída de la División para el Almacenamiento y Control de Químicos y Explosivos Región Central (Dia-coquerce) en Puerto Cabello a finales de 2011. El caso es investigado³⁰.

2.6.2.12 COSTA RICA, 3 DE FEBRERO DE 2012

El Organismo de Investigación Judicial decomisó sesenta pistolas Glock 9 mm de las doscientas quince que fueron robadas unos días antes de la Policía de Tránsito. Al menos cuatro delincuentes armados habían ingresado en un recinto de la Dirección de Tránsito, en plaza González Víquez, San José, donde robaron las pistolas. Al momento del robo la bodega solo estaba protegida por un vigilante de seguridad privada y un candado³¹.

2.6.2.13 COLOMBIA, 16 DE FEBRERO DE 2012

“La policía desmanteló un almacén en Ciudad Bolívar (una localidad de Bogotá, habitada por personas de clases sociales pobres) que pretendía ser una casa de empeño”. Por la información proporcionada por ciudadanos se allanó una compraventa, donde se incautaron tres armas de fuego y se capturó a una persona. Al parecer es-

tas armas estaban siendo vendidas o alquiladas para la comisión de hechos delictivos en la localidad, una de las veinte en las que está dividido el Distrito Capital³².

2.6.2.14 PERÚ/ECUADOR, 18 DE FEBRERO DE 2012

La policía peruana de Tumbes (localidad fronteriza con Ecuador) informó sobre el tráfico de armas de fuego y municiones ocultas en cajas de encomienda y en sacos de cebolla. En el lado ecuatoriano, en Huaquillas, basta saber dónde acudir para encontrar municiones peruanas y cohetes antiaéreos, granadas de guerra, fusiles, cacerinas, balas y todo un arsenal bélico que pasa por la frontera para luego abastecer principalmente a la guerrilla colombiana de las Farc³³.

3. EL MARCO NORMATIVO CONTRA EL TRÁFICO DE ARMAS: INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y NORMATIVA NACIONAL

Una herramienta crucial para la regulación apropiada del comercio legal de armas y la prevención de su tráfico ilícito es un marco de control completo y coherente. Los instrumentos relativos a las armas de fuego que constituyen el marco fundamental de regulación jurídica internacional, circunscritos en el nivel universal y regional al área geográfica de América Latina y el Caribe, son los siguientes:

1. Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, de 2001.
2. Programa de acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos - UN-PoA, de 2001.
3. Instrumento internacional que permita a los estados identificar y rastrear, de forma

oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y ligeras ilícitas, de 2005.

4. Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (Cifta), de 1997.

Estos instrumentos tratan asuntos como definiciones; marcaje y rastreo; autorizaciones o licencias de exportación, importación o tránsito; confiscación y destrucción; corretaje e intermediación; intercambio de información; establecimiento de mecanismos nacionales de coordinación y cooperación, entre otros. Tanto el Programa de acción como el Instrumento internacional de rastreo son únicamente compromisos políticos, es decir los estados firmantes declaran su voluntad de cumplir con los objetivos acordados pero legalmente no están obligados a hacerlo. La Cifta y el Protocolo son jurídicamente vinculantes, o sea, obligan a los estados de acuerdo con las reglas del derecho internacional, y sus prescripciones han de ser acatadas obligatoriamente por los estados parte.

Por otro lado, cada país tiene leyes y normas nacionales sobre armas de fuego, que son prerrogativa de cada estado. Los aspectos que normalmente se adoptan en las leyes nacionales son, entre otros, porte, tenencia, registro de armas de fuego en manos de civiles y empresas de seguridad privada, así como la división de responsabilidades y tareas entre diferentes instituciones del estado. Los instrumentos internacionales no tienen prescripciones al respecto.

3.1 DIGRESIÓN

Una de las figuras incluidas en la Cifta es la de la “entrega vigilada”, consistente en dejar que remesas ilícitas o sospechosas de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados salgan del territorio de uno o más estados, lo atraviesen o entren en él, con el conocimiento y bajo la supervisión de sus autoridades competentes, con el fin de identificar a los

involucrados en la fabricación y el tráfico ilícitos (artículo XVIII).

Estados Unidos utilizó este mecanismo en la operación Fast and Furious (Rápido y furioso), que desencadenó una fuerte polémica en torno al caso. A finales de 2009, la Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego del Departamento de Justicia de los Estados Unidos (ATF: Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives) inició esta operación encubierta, con la finalidad de seguir el rastro de armas legalmente adquiridas en el estado fronterizo de Arizona y trasladadas posteriormente a México, con la intención de dismantelar redes de compradores y traficantes ilegales de armas así como células del crimen organizado y del narcotráfico en ese país³⁴.

Con el objetivo de introducir las a México en forma de señuelo, agentes de la oficina de ATF en Phoenix ordenaron a varias tiendas de armamento en Arizona que vendieran sus armas a todo tipo de clientes, incluidos aquellos sospechosos de ser traficantes, lo cual permitió su ingreso ilegal a México, especialmente de fusiles de asalto AK-47 y Barret calibre 50 mm, conocidos por su alta capacidad de generar destrucción dada su energía cinética e impacto. Se ordenó vender más de un arma por persona en un solo día. Agentes de la ATF fueron instados a no interceptarlas antes de que cruzaran la frontera, con la idea de que los compradores las llevarían a grandes (narco) traficantes³⁵.

Durante quince meses se permitió el cruce de casi dos mil armas automáticas, a las que se les perdió el rastro. Posteriormente, algunas de ellas aparecieron en escenas del crimen organizado en México con cantidades de víctimas que murieron o resultaron heridas que oscilan entre ciento cincuenta y tres mil, según diversas fuentes. Se recuperaron setecientas noventa y siete armas que estuvieron involucradas en enfrentamientos entre sicarios y de estos con militares y fuerzas federales mexicanas³⁶. Otras piezas aparecieron abandonadas o fueron halladas en cateos. El resultado esperado de esta operación de “entrega vigilada” no se consiguió,

pues la ATF no logró dismantelar, ni en México ni en Estados Unidos, a ninguna banda o grupo dedicado al tráfico ilícito de armas de fuego adquiridas dentro o fuera del marco de las leyes estadounidenses³⁷. Se estima que las armas traficadas a México difícilmente serán recuperadas.

Esta técnica de entrega vigilada se salió de control y no contó con ciertas disposiciones que estipula la Cifta, como el acuerdo o arreglo mutuamente convenido entre estados parte, pues las autoridades mexicanas nunca fueron informadas que a grandes cantidades de armas de fuego se les permitía entrar a México. La entrega vigilada como técnica especial de investigación en el plano internacional tiene como fin la cooperación entre estados, algo que no se dio en la operación Rápido y furioso, pues no hubo colaboración en investigaciones conjuntas. Esto podría afectar a futuro la cooperación fronteriza, cuyo eje fundamental es el intercambio de información.

En este caso tampoco se siguieron algunas de las prácticas consignadas en la legislación modelo de la Cifta³⁸, que pretende reforzar la aplicación de la técnica de entrega vigilada de armas de fuego. La legislación modelo insta a garantizar la seguridad de las armas de fuego de forma que no se extravíen, pierdan o desvíen (Conferencia de los estados parte de la Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (Cifta), 2012). Estas medidas de seguridad no se garantizaron en Rápido y furioso. Por otro lado, la legislación modelo hace referencia a la utilidad de la entrega vigilada en los casos en que se identifican o interceptan contrabandos en tránsito y luego son entregados bajo vigilancia para identificar a los destinatarios o para controlar su distribución posterior por medio de una organización criminal, es decir se requiere garantía de una vigilancia constante de las armas por parte del país requirente (Conferencia de los estados parte de la Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados). Rápido y furioso no tuvo en cuenta las posibilidades de

vigilancia ni el tipo y cantidad de las armas que cruzaron la frontera, lo cual como se acaba de decir está estipulado también en la legislación modelo de la Cifta.

En resumen, la técnica de entrega vigilada utilizada en este caso es un ejemplo de la forma errada en que se llevó a cabo la operación, que no incluyó medidas que terminaron por hacer que se perdiera el control sobre las armas que pretendían conducir a traficantes de armas y redes criminales al otro lado de la frontera, afectando además las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y México y su agenda de cooperación fronteriza.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS

PARA EL CONTROL DE ARMAS

Además de los instrumentos internacionales para el control de armas, los estados cuentan con una serie de medidas de control, que pueden aplicarse a manera de políticas públicas, estándares, controles, así como iniciativas permanentes o temporales nacionales y locales. Estas medidas se pueden aplicar en los ámbitos del control del comercio legal, en la lucha contra el tráfico ilícito, en la gestión de arsenales y existencias así como en la prevención de la tenencia y el uso ilegal de armas de fuego. La tabla 5 ilustra algunas de las más frecuentes en el comúnmente llamado desarme práctico. El término control de armas pequeñas, conocido también como microdesarme o desarme práctico, se refiere a todas las medidas tomadas para prevenir la proliferación excesiva y el mal uso de armas de fuego.

Existen otros marcos programáticos más orientados hacia la seguridad pública y ciudadana, así como acciones locales tomadas por un conjunto de actores nacionales, locales e, incluso, de la sociedad civil. El marco más vinculado a las armas de fuego es el de la reducción de la violencia armada. Las medidas de reducción de violencia armada pueden incluir la prevención del consumo de alcohol, policía comunitaria y campañas de educación y prevención, entre

TABLA 5. MEDIDAS DE CONTROL DE ARMAS PEQUEÑAS

Comercio legal	Tráfico ilícito	Existencias	Tenencia y uso legal
<ul style="list-style-type: none"> ♦ Aplicación de las leyes existentes. ♦ Armonización de leyes con países vecinos y en concordancia con los instrumentos internacionales. ♦ Marcación de armas y municiones. ♦ Transparencia en la fabricación y transferencias de armas (Certificado de usuario final). 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Mejorar la inteligencia y el intercambio de información. ♦ Mejorar las capacidades de las instituciones para el combate al tráfico ilícito. ♦ Proveer equipos y tecnología especializados, incluyendo herramientas para el rastreo efectivo de armas y municiones. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Mantener registros actualizados sobre las armas de fuego de propiedad del estado y de uso civil. ♦ Identificar excedentes de armas, así como armas obsoletas, y municiones y explosivos inestables. ♦ Implementar programas de entrega voluntaria de armas así como campañas de amnistía y registro. ♦ Implementar periódica y sistemáticamente procesos de destrucción de armas. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Adoptar un marco legal claro sobre la posesión y el uso de armas. ♦ Reprimir la visibilidad de las armas en la sociedad.

Fuente: Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (Unlirec).

otras. Las medidas de desarme práctico y de la reducción de la violencia armada son esenciales para un plan integral de lucha contra el tráfico ilícito de armas y para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana.

5. CONCLUSIONES

En numerosos países en América Latina y el Caribe los niveles de homicidios son muy altos, bastante más que en otras partes del mundo. La región tiene la mayor proporción de homicidios cometidos con armas de fuego: más del 70% de homicidios. En lugares con altos o crecientes niveles de violencia, las armas de fuego, como instrumentos efectivos para cometer homicidios, son usadas con mayor frecuencia. La relación entre altos índices de homicidios y alta proporción de homicidios con armas de fuego en varios países de la región se debe a diversos factores, entre los que se pueden mencionar la disponibilidad de las armas, la presencia del crimen organizado y algunos tipos de pandillas juveniles, así como la impunidad respecto a los homicidios cometidos con ellas. Es necesario resaltar que entre los países de la región, e incluso dentro de ellos (diferencias entre sociedades agrarias, urbanas, zonas fronterizas) hay grandes variaciones, especialmente las tasas de homicidios con armas de

fuego. En algunos las tasas superan los 80 por 100.000 habitantes, mientras en otros los niveles están por debajo de 10 por cada 100.000 habitantes (Small Arms Survey, 2012).

Los altos niveles de violencia armada en la región implican la proliferación de armas y la existencia, en mayor o menor grado, del tráfico ilícito. Como se dijo, en el tráfico de armas las formas lícitas e ilícitas están muy asociadas entre sí, es decir el mercado ilegal se alimenta del legal. Las tasas estimadas de posesión de armas que se tienen a disposición no diferencian sobre armas legales o ilegales, aun cuando se presume que el factor predominante en el contexto de homicidios con armas de fuego es la disponibilidad de las ilegales (Small Arms Survey, 2012). En este artículo se han detallado distintas modalidades de adquisición ilegal de armas de fuego, diferenciando las subregiones del continente, con el fin de enfatizar en que la demanda de armas y municiones responde a contextos y momentos específicos. Mientras que las modalidades cambian según sus actores y las circunstancias que los rodean, es posible afirmar que cuando los traficantes demandan armas, la oferta llega de algún lugar para satisfacer esta demanda.

La tipología del tráfico de armas introducida en este artículo permite diferenciar las singularidades, los medios usados, los actores y los esce-

narios alrededor de los múltiples casos en que las armas de fuego y sus municiones son trasladadas de un lugar a otro de manera ilegal. El tráfico Tipo A se da entre países, ya sea por vía terrestre, aérea o marítima, violando normativas en cuanto a exportación, importación y tránsito. El B se aprovecha de los vacíos existentes en las leyes nacionales, moviéndose en zonas grises. Por último, el Tipo C se da dentro de un mismo país, con la posibilidad siempre presente de cruzar fronteras posteriormente, e incluye los robos a instituciones estatales y a particulares, la compra-venta no documentada y el alquiler, por mencionar algunos ejemplos. La cantidad de armas en este tipo de tráfico suele ser mucho menor que la que está presente en los otros, aunque esto no lo hace menos importante o digno de atención. Este tipo de casos es el más común y está presente en todos los países de la región. A pesar de representar la mayoría de las transferencias ilegales, a estos casos no se les presta mucha atención y están reducidos a su mera referencia en algunos medios de comunicación.

Según los datos presentados, América Latina tiene 7% del *stock* global de armas de fuego, 9% de la población mundial y sufre más del 40% de las muertes a causa de ellas. Aun cuando en la actualidad sabemos mucho más sobre el tráfico ilícito de armas de fuego y municiones en América Latina y el Caribe en comparación con lo que se sabía hace quince años, buena parte de la información que divulgan los medios de comunicación y que puede tener eco en las políticas públicas tiende a ser parcial, generalizada o desactualizada con las nuevas tendencias en regiones, países o mercados específicos. Lo cual conduce a reproducir planteamientos no del todo comprobados o veraces, y a generalizar otros, aplicándolos en todos los casos sin distinciones ni matizaciones, tal como lo muestra los siguientes ejemplos:

- ♦ *El tráfico ilícito de armas de fuego es un negocio muy lucrativo.* No hay estimativos precisos sobre el monto de dinero alrededor del mercado ilícito ni se pueden separar claramente de las finanzas de otras actividades

ilícitas. Por otro lado, el dinero alrededor el comercio legal no representa mucho más que el resultante del comercio de otros bienes de consumo.

- ♦ *El tráfico de armas por definición va de la mano del tráfico de drogas.* Siendo ambos de carácter ilegal, es muy difícil obtener datos concretos y fiables sobre la interacción de estas dos actividades ilícitas. No es claro si el tráfico de armas de fuego y sus municiones es un gran negocio para las grandes mafias *per se*, o un negocio menor al servicio de las mafias para el desarrollo de otras actividades ilícitas.
- ♦ *El problema son las armas ilegales y no las legales.* Con frecuencia se hace la distinción incorrecta entre armas legales e ilegales como si fueran dos artículos totalmente diferentes y no relacionados, por cuanto casi toda arma ilegal, con excepción de las artesanales, fue legal hasta el momento de su desvío a la ilegalidad por robo, pérdida, licencia vencida, etc.
- ♦ *Las armas no son el problema per se, sino el uso que se les da.* Las armas no son artefactos inertes y deben ser catalogadas como mercancías peligrosas que deben ser controladas y guardadas bajo estrictas medidas de seguridad. Su uso debe estar bien reglamentado. Con ellas se puede matar en un segundo. Su pérdida o robo puede costarle la vida a una o más personas.
- ♦ *Las armas usadas por criminales son principalmente extranjeras.* Los casos presentados en este artículo comprueban que muchas de las armas que llegan al mercado ilegal han sido compradas o sustraídas dentro del mismo país, es decir su anterior dueño legítimo era una institución o individuo nacional, sin importar el lugar de fabricación inicial. En casos como Brasil o Argentina, las armas en manos de la criminalidad se producen incluso nacionalmente, y si hablamos de las municiones su producción nacional en Latinoamérica es mayor.

- ♦ *Las armas son un factor de protección para quienes las poseen.* Las investigaciones demuestran que el porte de armas aumenta la posibilidad de muerte del portador. Un arma puede ser encontrada por niños que querrán jugar con ella, por adolescentes deprimidos que se suicidan sin pensar, por alguien borracho o celoso que no reflexiona antes de usarla. Malos entendidos y peleas entre ciudadanos pueden volverse mortales con la presencia de un arma de fuego (Rangel Bandeira, 2012).
- ♦ *En el tráfico ilícito prevalecen las armas de grueso calibre.* Investigaciones como la de la ONG Viva Rio han comprobado que la mayoría de armas ilegales en Brasil son pistolas y revólveres, no fusiles ni metralletas (Rangel Bandeira, 2012).

Tanto empresarios legítimos como actores del crimen organizado y común ganan dinero del tráfico de armas y municiones. Sin embargo, aun si el tamaño del tráfico ilícito fuera igual al del mercado legal, el valor global de su mercancía no iguala al de otras actividades ilícitas como el narcotráfico. Desde luego, los traficantes de drogas y personas suelen utilizar armas para proteger sus negocios y rutas de tráfico, pero la evidencia no es clara ni conclusiva sobre su participación como protagonistas principales en los negocios alrededor de las armas. El argumento de que las armas ilegales son el problema y no las legales, no conduce a un buen análisis de la problemática, ya que como se ha mencionado a lo largo de este artículo la mayor parte de las armas de fuego empieza su “camino” como productos fabricados legalmente.

La comunidad internacional y los estados que la conforman generalmente se enfocan en el tráfico internacional, y en particular en los casos emblemáticos del tipo A, porque es más fácil y conveniente buscar culpables en el mundo exterior, con enemigos odiables al estilo el *Señor de la Guerra* o Vladimiro Montesinos. Un análisis de los casos tipo A presentados antes no sugiere grandes ganancias, seguramente algunos se lu-

craban de esos negocios, sino más bien que las transferencias de armas estaban al servicio de otros negocios mayores o proyectos geoestratégicos que requerían de armas y municiones.

Intentamos demostrar que en América Latina el Tráfico tipo C requiere mayor estudio y sistematización, tanto de parte de la comunidad académica como de los organismos de inteligencia. Es muy posible que este tipo de tráfico, que varía entre tráfico hormiga y flujos medianos pero regulares del comercio legal y de los arsenales de las fuerzas armadas, policiales y de la seguridad privada hacia la ilegalidad, sea un factor determinante en la violencia armada que se vive en la región, quizás incluso más importante que el tipo A. De igual manera, el asunto de las municiones de armas de fuego está subestudiado, quizá por la dificultad que existe en seguir el rastro de unidades tan pequeñas.

Los acuerdos internacionales y la mayoría de políticas públicas recomendadas por las Naciones Unidas parecen ser acertados, pero su aplicación es esporádica y limitada y muchas veces no está suficientemente relacionada con otros marcos para mejorar la seguridad ciudadana y controlar las fronteras entre países. El intento de utilizar la figura de entrega vigilada para interrumpir el tráfico de armas entre Estados Unidos y México resultó ser un desacierto muy desafortunado, que quizá socave otras formas de cooperación internacional en la materia.

La agenda pendiente de investigación sobre el tráfico de armas de fuego y municiones en América Latina y el Caribe requiere de nuevos investigadores en diversos campos, desde la economía hasta la antropología. En particular hacen falta trabajos de campo actualizados sobre indicadores de violencia y criminalidad diferentes al homicidio y que sean cometidos con armas de fuego, así como un monitoreo detallado sobre las fluctuaciones de los precios en mercados, legales e ilegales, regionales, nacionales y locales de diferentes modelos y calibres de armas y sus municiones. Se necesitan también más estudios que analicen la existencia de las redes, rutas y

organizaciones dedicadas al tráfico de armas, así como profundizar sobre la relación entre el tráfico de armas y el de drogas. Esta agenda de trabajo requiere esfuerzos de hormiga.

Sin entender mejor los incentivos económicos detrás de los mercados legales e ilegales y las fluctuaciones en los precios de diferentes modelos de armas y municiones, el análisis seguirá siendo sobre figuras diabólicas y notas de prensa sin mayor impacto en las acciones concretas de los gobiernos de la región.

BIBLIOGRAFÍA

- Agozino, Biko, Ben Bowling, Elizabeth Ward y Godfrey St Bernard. 2009. *Guns, crime and social order in the West Indies*. Criminology and Criminal Justice.
- Aguirre Tobón, Katherine. 2011. “El tráfico de armas en Colombia: una revisión desde los orígenes a los destinos”. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. 10. Quito. Noviembre.
- Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH). 2007. *Plan nacional de derechos humanos*. Río Tercero.
- Banco Mundial. 2005. *World Bank Development Indicators 2005*. World Bank. Washington.
- Conferencia de los estados parte de la Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (Cifta). 2012. *Legislación modelo y comentarios en relación con la entrega vigilada de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados*, aprobada durante la tercera sesión plenaria celebrada el 14 de mayo de 2012. Washington.
- Congreso de la República Federal de Brasil. 2003. “Relatoría de la Comisión Parlamentaria destinada a investigar las organizaciones criminales y el tráfico ilícito de armas”. Brasilia, noviembre.
- Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. 2003. “Informe de la Secretaría general de la Organización de los Estados Americanos sobre el desvío de armas nicaragüenses a las Autodefensas Unidas de Colombia”. OEA. Washington, 6 de enero.
- Corte Superior de Justicia de Lima. 2006. “Sentencia de la Corte Superior de Justicia de Lima, primera sala penal especial expediente N° 38-2001 del 21 setiembre 2006”. Lima.
- De León-Escribano, Carmen Rosa. 2011. “Tráfico ilícito de armas y municiones: Guatemala y la región centroamericana”. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. 10. Quito. Noviembre.
- Dreyfus, Pablo. 2002. *Tráfico ilegal de armas de fuego a través de Paraguay*. Viva Rio. Río de Janeiro.
- Dreyfus, Pablo y Antonio Rangel Bandeira. 2006. *Watching the neighborhood: An assessment of small arms and ammunition grey market transactions on the borders between Brazil and Paraguay, Bolivia, Uruguay and Argentina*. Viva Rio. Río de Janeiro.
- Dreyfus, Pablo et al. 2003. *Control de armas en Mercosur*. Viva Rio. Río de Janeiro.
- Florquin, Nicolas. 2011. *Private security companies' firearms stockpiles, small arms survey research notes*. Small Arms Survey. Ginebra.
- García Pinzón, Viviana. 2012. “Violencia y tráfico de armas pequeñas y ligeras en el Cono Sur”. En *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires.
- Godnick, William. 2003. *Balas perdidas: el impacto del mal uso de las armas pequeñas en Centroamérica*. Small Arms Survey. Ginebra.
- Karp, Aaron. 2012. *Measurement and use of statistical data to analyze small arms in the Caribbean and Latin America*. Unodc. Ciudad de México. 30 de abril.
- . 2009. *Surplus arms in South America. A survey*. Working Paper 7. Small Arms Survey y Centro de Recursos para Análisis de Conflictos. Ginebra.
- Kessler, Gabriel. 2011. “Crimen organizado en América Latina y el Caribe. Ejes de debate sobre narcotráfico, tráfico de armas y de personas”. *Cuadernos de Seguridad*. 14 de septiembre. Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad. Buenos Aires.
- Klare, Michael y David Anderson. 1996. *A scourge of guns: The diffusion of small arms and light weapons in Latin America*. Federation of American Scientists. Washington.

- Lagos, Marta y Lucía Dammert. 2012. *La seguridad ciudadana: el problema principal de América Latina*. Latinobarómetro. Presentado en Lima el 12 mayo. http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf
- Leslie, Glaister. 2010. "Confronting the Don: The political economy of gang violence in Jamaica". *Occasional Paper of the Small Arms Survey*. Small Arms Survey. Ginebra.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. 2006. *Informe nacional sobre la implementación del programa de acción 2001 de Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos del periodo 2005*. Lima.
- Naciones Unidas. 2001. Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Naciones Unidas. Nueva York.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc). 2011. *Reporte mundial de homicidios*. Unodc. Viena.
- . 2000. Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Unodc. Viena.
- Omega Foundation. 2002. *Global survey of small arms and light weapons companies*. Background Paper. Small Arms Survey. Ginebra.
- Organización de los Estados Americanos. 2003. *Modificaciones al Reglamento modelo para el control de tráfico internacional de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones – disposiciones sobre los intermediarios*. OEA. Washington. 13 de noviembre.
- . 1997. Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (Cifta). OEA. Washington.
- Organización Mundial del Comercio. 2011. *Informe sobre el comercio mundial de 2011*. OMC. Ginebra.
- Rangel Bandeira, Antonio. 2012. *Armas pequeñas y campañas de desarme. Matar los mitos y salvar las vidas. Policy paper*. 41. Friedrich-Ebert-Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá. Mayo.
- Rospigliosi, Fernando. 2008. "El crimen organizado en el Perú". En *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Catalonia. Santiago.
- Santoro, Daniel. 2001. *Venta de armas, hombres de Menem: la investigación periodística que reveló el escándalo del tráfico a Ecuador y Croacia*. Planeta. Buenos Aires.
- Small Arms Survey. 2011. *Small arms survey 2011: States of security*. Cambridge University Press. Ginebra.
- . 2010. *Small arms survey 2010: Gangs, groups, and guns*. Cambridge University Press. Ginebra.
- . 2009. *Small Arms Survey 2009: Shadows of war*. Cambridge University Press. Ginebra.
- . 2004. *Small arms survey 2004: Rights at risk*. Cambridge University Press. Ginebra.
- Tulliu, Steve y Thomas Schmalberger. 2003. *En buenos términos con la seguridad. Diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza*. Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme (Unidir). Ginebra.

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

- ABC Color. 2011. "Caen uniformados al querer vender municiones robadas de la Policía". Asunción, 15 de junio.
- Alemán, Luis. 2008. "Delincuencia se abastece con la seguridad privada". *El Nuevo Diario*. Managua, 2 de septiembre.
- BBC Mundo. 2010. "México: roban 70 armas de la policía en Chihuahua". Londres, 27 de septiembre.
- Bordón, Juan Manuel. 2012. "Tenía arresto domiciliario y alquilaba armas desde su casa". *Clarín*. Buenos Aires, 22 de junio.
- Caracol. 2012. "Desmantelada una casa de empeño que alquilaba armas de fuego en el sur de Bogotá". Bogotá, 16 de febrero.
- Castillo, Fernando. 2012. "Autoridades se hacen de la vista gorda en la frontera". *Diario Correo*. Lima/Tumbes, 20 de febrero.
- El Comercio*. 2010. "Sala penal confirmó pena de 20 años a Montesinos por tráfico de armas". Lima, 1 de septiembre.

- El Tiempo*. 2006. "Alquiler de armas para sicarios desde 200 mil". Bogotá, 3 de marzo.
- Ferreira, Wilson. 2011. "En Brasil confiscan más de 11 mil municiones compradas en CDE". *Última Hora*. Asunción, 8 de febrero.
- Fuentes, Francisco y Héctor Rojas. 2008. "Denuncian que casi 7.500 armas de fuego han sido robadas en ocho años". *La Tercera*. Santiago de Chile, 5 de agosto.
- Hall, Arthur. 2010. "Monster ammo find in Mountain View". *The Gleaner*. Jamaica, 5 de febrero.
- La Hora de Salta*. 2009. "Se recuperan armas sustraídas". Salta, 7 de octubre.
- La Nación*. 2011. "Menem fue absuelto en el escándalo de las armas". Buenos Aires, 14 de septiembre.
- La Nación*. 2012. "OIJ decomisa 60 de las armas robadas a Policía de Tránsito". San José, 3 de febrero.
- Langer, Ana. 2011. "Rápido y furioso" afecta relaciones". *El Economista*. México, 8 de marzo.
- Martínez, Rodrigo. 2011. "Fast and Furious, operación secreta de EEUU que permitió la entrada ilegal de armas a México". *International Business Times*. México, 6 de marzo.
- Membreño, Tania. 2011. "Vigilantes extravían 1.700 armas de fuego". *La Prensa Gráfica*. San Salvador, 7 de marzo.
- Milenio Semanal*. 2011. "Más furiosos que rápidos". México, 12 de marzo.
- Páez, Ángel. 2006. "Condena a Montesinos se cierne sobre Fujimori". IPS-Inter Press Service. Lima, 22 de septiembre.
- Sas, Luis Ángel. 2010. "Capturan teniente por caso de robo de armas". *El Periódico*. Guatemala, 28 de agosto.
- The Belize Times*. 2011. "42 deadly weapons stolen from BDF!". Belize City, 12 de octubre.
- The Economist*. 2012. "Not so fast: The simmering controversy over Operation Fast and Furious". Londres, 21 de enero.
- Villa Baptista, Rosana. 2012. "Recuperadas 18 mil municiones robadas en Puerto Cabello". *El Carabobeño*. Valencia (Venezuela), 27 de enero.

RECURSOS DE INTERNET

- Corporación Latinobarómetro. 2011. *Informe 2011*. www.latinobarometro.org
- Illicit Networks, Forces and Opposition (INFO) Summit, 16-18 July, 2012. "Disrupting Illicit Arms". <http://www.youtube.com/user/infosummit2012?feature=watch>
- Norwegian Initiative on Small Arms Transfers – NISA5 T. <http://www.prio.no/NISAT/>

NOTAS

- 1 Por violencia armada se entiende el "uso intencional de la fuerza ilegítima (real o en forma de amenaza) con armas o explosivos contra una persona, grupo, comunidad o estado que atenta contra la seguridad centrada en la persona y/o el desarrollo sostenible". Véase, Geneva Declaration. *Global Burden of Armed Violence*. 2008. Secretaría de la Declaración de Ginebra. Ginebra, p. 2.
- 2 Para mayor información sobre definición y clasificación de armas de fuego, véase Tulliu y Schmalberger, 2003.
- 3 Tanques de batalla, vehículos blindados, sistemas de artillería de gran calibre, aeronaves de combate, helicópteros de ataque, buques de guerra, misiles o sistemas de misiles.
- 4 La Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional define a los grupos delictivos organizados 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 delitos tipificados con arreglo a la Convención, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de carácter material (artículo 2a).
- 5 Son las armas destinadas a ser usadas por un grupo de dos o tres personas. Entre ellas se encuentran ametralladores pesadas, lanzagranadas portátiles, cañones antiaéreos portátiles, sistemas lanzadores portátiles de misiles antiaéreos, morteros de calibres inferiores a 100 milímetros, y otros más (Unidir, 2003).
- 6 Illicit Networks, Forces and Opposition (INFO) Summit, 16-18 July, 2012. Disrupting Illicit

- Arms. <http://www.youtube.com/user/infosummit2012?feature=watch>. Visitado el 29 de julio de 2012.
- 7 *El Tiempo*. 2006. "Alquiler de armas para sicarios desde 200 mil". Bogotá, 3 de marzo; Bordón, Juan Manuel. 2012. "Tenía arresto domiciliario y alquilaba armas desde su casa". *Clarín*. Buenos Aires, 22 de junio.
 - 8 La organización paramilitar, tal y como fue concebida desde su inicio, fue disuelta tras un polémico proceso de desmovilización con el gobierno colombiano, en el que varios de sus principales miembros fueron extraditados a los Estados Unidos, donde son juzgados por narcotráfico.
 - 9 La Policía nacional de Nicaragua está integrada por unos 7.000 oficiales y cuenta con aproximadamente la mitad de las armas cortas (revólveres y pistolas) para equiparlos a todos. Esto la ha obligado a asignar a varios oficiales rifles AK-47, que abundan en el país como restos de la guerra civil. Las autoridades policiales reconocen que los AK-47 no son adecuados para una fuerza policial.
 - 10 Los estándares internacionales sobre control de armas de fuego, al igual que los instrumentos internacionales, abogan por la destrucción de las armas consideradas excedentes y obsoletas, con el fin de evitar su desvío al mercado ilícito mediante la reventa o el intercambio.
 - 11 Después de la firma de paz, tras finalizado el conflicto limítrofe entre Ecuador y Perú en 1998, se decidió establecer una moratoria de adquisición de armamento. De esta manera se argumentó el carácter secreto de la compra de armas.
 - 12 Páez, Ángel. 2006. "Condena a Montesinos se cierne sobre Fujimori". IPS-Inter Press Service. Lima, 22 de septiembre.
 - 13 *El Comercio*. 2010. "Sala penal confirmó pena de 20 años a Montesinos por tráfico de armas". Lima, 1 de septiembre.
 - 14 La nueva ley de control de armas de fuego de 2010 no contempla la posibilidad de que turistas extranjeros compren armas.
 - 15 En 2010, en Paraguay se promulgó la ley de armas de fuego, sus piezas y componentes, municiones, explosivos, accesorios y afines, que derogó todas las disposiciones legales existentes hasta entonces.
 - 16 En ese entonces Panamá carecía de ejército, luego de la invasión estadounidense de 1989.
 - 17 El Protocolo de paz, amistad y límites de Río de Janeiro fue diseñado en 1942 para poner punto final al conflicto ecuatoriano-peruano sobre las fronteras entre ambos países. Los países garantes son Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos.
 - 18 Se sospechó que la explosión no fue accidental, sino que tuvo el fin de ocultar las maniobras relacionadas con la venta ilegal de armas.
 - 19 *La Nación*. 2011. "Menem fue absuelto en el escándalo de las armas". Buenos Aires, 14 de septiembre.
 - 20 Fuentes, Francisco y Héctor Rojas. 2008. "Denuncian que casi 7.500 armas de fuego han sido robadas en ocho años". *La Tercera*. Santiago de Chile, 5 de agosto.
 - 21 Alemán, Luis. 2008. "Delincuencia se abastece con la seguridad privada". *El Nuevo Diario*. Managua, 2 de septiembre.
 - 22 *La Hora de Salta*. "Se recuperan armas sustraídas". Salta, 7 de octubre.
 - 23 Hall, Arthur. 2010. "Monster ammo find in Mountain View". *The Gleaner*. Kingston, 5 de febrero.
 - 24 Sas, Luis Ángel. 2010. "Capturan teniente por caso de robo de armas". *El Periódico*. Guatemala, 28 de agosto.
 - 25 BBC Mundo. 2010. "México: roban 70 armas de la policía en Chihuahua". 27 de septiembre.
 - 26 Ferreira, Wilson. 2011. "En Brasil confiscan más de 11 mil municiones compradas en CDE". *Última Hora*. Asunción, 8 de febrero.
 - 27 Membreño, Tania. 2011. "Vigilantes extravían 1.700 armas de fuego". *La Prensa Gráfica*. San Salvador, 7 de marzo.
 - 28 *ABC Color*. 2011. "Caen uniformados al querer vender municiones robadas de la Policía". Asunción, 15 de junio.
 - 29 *The Belize Times*. 2011. "42 deadly weapons stolen from BDF!". Belize City, 12 de octubre.
 - 30 Villa Baptista, Rosana. 2012. "Recuperadas 18 mil municiones robadas en Puerto Cabello". *El Carabobeño*. Valencia (Venezuela), 27 de enero.

- 31 *La Nación*. 2012. "OIJ decomisa 60 de las armas robadas a Policía de Tránsito". San José, 3 de febrero.
- 32 Caracol. 2012. "Desmantelada una casa de empeño que alquilaba armas de fuego en el sur de Bogotá". Bogotá, 16 de febrero.
- 33 Castillo, Fernando. 2012. "Autoridades se hacen de la vista gorda en la frontera". *Diario Correo*. Lima/Tumbes, 20 de febrero.
- 34 *The Economist*. 2012. "Not so fast: The simmering controversy over Operation Fast and Furious". Londres, 21 de enero.
- 38 Martínez, Rodrigo. 2012. "Fast and Furious, operación secreta de EEUU que permitió la entrada ilegal de armas a México". *International Business Times*. México, 6 de marzo.
- 36 Langer, Ana. 2011. "Rápido y Furioso" afecta relaciones". *El Economista*. México, 8 de marzo de 2011.
- 37 *Milenio Semanal*. 2011. "Más furiosos que rápidos". México, 12 de marzo.
- 38 Con el objetivo de facilitar la aplicación de la Cifta en las diversas áreas temáticas que esta Convención cubre, la Conferencia de los estados parte ha elaborado diferentes legislaciones modelo. Para la técnica de la "entrega vigilada" se cuenta también con una legislación modelo que establece provisiones que los estados podrían incorporar en sus lineamientos jurídicos de acuerdo con sus políticas y normativas.

RESEÑAS BIOGRÁFICAS DE LOS AUTORES

ALBERTO AMARIS-PRETTEL

Médico epidemiólogo y jefe de la Unidad de análisis de situación criminal del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales del Ministerio de Seguridad Pública de Panamá. Consultor en Panamá del Sistema Regional de Indicadores de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Cuenta con estudios de maestría en salud pública, gerencia de servicios de salud y pos grados en economía y docencia superior. Docente e investigador de la Facultad de Ciencias Médicas y de la Salud William C. Gorgas de la Universidad Latina de Panamá. Con especialización en técnica de investigación a nivel superior, análisis de conductas asociadas al comportamiento criminal, análisis estadístico y epidemiológico de la criminalidad y análisis de información sobre criminalidad en escenarios urbanos.

Fue director nacional de epidemiología y de políticas de salud del Ministerio de Salud. Tiene una trayectoria en el servicio público y dieciséis años en el ámbito de la estadística criminal.

ANA CRISTINA ARAYA AMADOR

Licenciada en ciencias políticas de la Universidad de Costa Rica, trabaja como asesora en el Viceministerio de Paz del Ministerio de Justicia y Paz. Ha trabajado como asistente de investigación en diversos proyectos en la temática de seguridad ciudadana, prevención de la violencia por medio del deporte y tratamiento mediático de la migración.

Egresada en Costa Rica del programa regional Agentes de cambio de la Fundación Friedrich Ebert en América Central y docente del módulo formativo seguridad y justicia del mismo programa.

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).

Ha sido académico visitante en el Woodrow Wilson Center de Washington, en la Universidad de Columbia (Nueva York), profesor del Center for Hemispheric 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.

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 de *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*. Casede. México. 2010, entre otros.

LILIAN BOBEA

Socióloga dominicana con máster 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 noventa*, 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.

SANDRA BORDA GUZMÁN

Profesora asociada de ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad de los Andes.

Doctora (PhD) en ciencia política de la Universidad de Minnesota en Estados Unidos, cursó maestrías en ciencia política en la Universidad de Wisconsin y en relaciones internacionales en la Universidad de Chicago. Politóloga de la Universidad de los Andes, Bogotá. Su principal línea de investigación es el estudio de procesos de internacionalización de conflictos armados en América Latina.

Se ha desempeñado como profesora de introducción a las relaciones internacionales, política exterior estadounidense, política exterior colombiana, organizaciones internacionales, teoría de relaciones internacionales y metodología de investigación.

Ha publicado artículos y capítulos en libros relacionados con el papel de la sociedad civil y los medios de comunicación en la política exterior colombiana y sobre nuevas aproximaciones teóricas al análisis de la guerra contra las drogas, materia de su tesis de maestría bajo la dirección del profesor Alexander Wendt, tesis que fue calificada con honores.

Ganadora de las becas Colciencias-Iepri para investigadores junior (Colombia) y la Tickner-Nave Summer Fellowship (Wisconsin); investigadora invitada del Itam de México, la Universidad de Toronto en Canadá y la Universidad de Groningen en Holanda. Fue miembro de la Misión de política exterior convocada por el gobierno nacional que sesionó entre diciembre de 2008 y agosto de 2009.

JULIÁN BUSTAMANTE

Estudió ciencia política en la Free University de Berlín. Tiene un posgrado en cooperación internacional para el desarrollo. Tiene experiencia internacional en desarme, control de armas y seguridad ciudadana. Ha trabajado como asistente para la Fundación Friedrich Ebert en Colombia

en la coordinación y asistencia en eventos, seminarios y talleres de expertos en los departamentos en América Latina y el Caribe y del Medio oriente y norte de África. Asistente de diversas delegaciones internacionales.

Actualmente es asesor del Centro para la paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina de las Naciones Unidas (Unlirec).

ARACELLY CAMACHO DE CASANOVA

Analista criminal. Directora nacional del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales del Ministerio de Seguridad Pública y coordinadora de Panamá del Sistema Nacional de Indicadores de América Latina.

Cuenta con una maestría en derecho procesal y un doctorado en derecho. Estudió programación de computadores, administración de empresas y contabilidad, derecho y ciencia política, genética humana en la Universidad de Panamá. Con especialización en técnica de investigación a nivel superior, análisis de conductas asociadas al comportamiento criminal, análisis estadístico y epidemiológico de la criminalidad y análisis de información sobre criminalidad en escenarios urbanos.

Asesora en asuntos de seguridad pública con una trayectoria de veintitrés años en el ámbito de la seguridad nacional.

JOSÉ CARLOS CAMPERO

Asesor y consultor de organizaciones públicas, privadas, no gubernamentales, académicas y de cooperación internacional. Ha sido funcionario público en la Dirección General de Planificación, el Viceministerio de la Presidencia (Coordinación gubernamental) y la secretaría técnica del Consejo Nacional de Política Económica.

Actualmente es consultor internacional, presidente de la firma consultora Beta Gama S.A. y director ejecutivo de la Fundación Federico Demmer, mediante la cual impulsa el desarrollo del espíritu emprendedor en Bolivia.

Licenciado en economía de la Universidad Católica Boliviana, como académico fue profesor e investigador de la misma, y profesor de los programas de maestría de las universidades Andina Simón Bolívar, Católica Boliviana y Mayor de San Andrés. Candidato doctoral en gobierno y administración pública de la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Universitario Ortega y Gasset, máster en gestión y políticas públicas, graduado con mención honrosa de distinción de maestrías para el desarrollo de la Universidad Católica Boliviana. Realizó el programa de alta dirección pública del Incae y un posgrado en doble tributación internacional con la Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE).

JULIANO CORTINHAS

Licenciado en derecho por la Universidad Federal de Paraná, tiene un master en Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul y es doctor en relaciones internacionales por la Universidad de Brasilia.

Es jefe de estado mayor del Instituto Pandiá Calógeras, del Ministerio de Defensa. Se desempeñó como asesor de la Oficina del secretario de Defensa de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República.

Ha sido profesor de las universidades Centro Curitiba, Católica de Brasilia y fue profesor visitante en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Delaware, Estados Unidos. Su campo de trabajo abarca la teoría de las relaciones internacionales, política exterior, seguridad y defensa, política de defensa brasileña y política exterior de Estados Unidos.

ALCIDES COSTA VAZ

Vicedirector de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia, y coordinador 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), 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 Estratégico de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil; fue secretario ejecutivo del Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales (Ibri) y vicepresidente del Foro Universitario del Mercosur (Fomercu).

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 cuatro libros: *Comércio internacional, agricultura e meio ambiente*. Ipea. 1994; *A construção do Mercosul*. Ibri. 2002; *Intermediate States and international security*, 2006. EdUnB. 2006; y *Amazônia: desafios e perspectivas*. UFRR. 2008.

VANDA FELBAB-BROWN

Investigadora senior del Center for 21st Century Security and Intelligence en el programa de política exterior en Brookings. Experta en conflictos internacionales e internos y amenazas de seguridad no tradicionales, incluyendo la insurgencia, el crimen organizado, la violencia urbana y economías ilícitas. Su trabajo de campo y la investigación han abarcado, entre otros, Afganistán, Asia del sur, Birmania, Indonesia, la región andina, México, Marruecos, Somalia y el este de África.

Es autora de *Aspiration and Ambivalence. Strategies and Realities of Counterinsurgency and State-Building in Afghanistan*. The Brookings Institution Press. 2012; y de *Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs*. Brookings Institution Press. 2009, que examina el conflicto militar y las economías ilegales en Afganistán, Birmania, Colombia, India, Irlanda

del Norte, Perú y Turquía. Es también autora de numerosos informes de política, artículos académicos y de opinión. Comentarista frecuente en Estados Unidos y de medios de comunicación internacionales.

Tiene un doctorado en ciencias políticas en MIT (Massachusetts Institute of Technology) y es licenciada en letras de la Universidad de Harvard.

OSCAR ANTONIO FERNÁNDEZ

Médico, educador y politólogo.

Actualmente es candidato a doctor en ciencias sociales por la Universidad del Zulia, Venezuela, y la Universidad de El Salvador.

Fue miembro de la Comisión Nacional para la Paz (Copaz) 1993-1994, miembro del equipo político al que dicha Comisión encargó la fundación de la nueva Policía nacional civil (PNC) y la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) de El Salvador, y como resultado de los Acuerdos de Paz firmados en 1992. Ex secretario general de la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica y El Caribe (1997).

Profesor universitario e investigador académico y autor de la guía para la investigación *Explicación causal del problema de investigación*. Escribe artículos de opinión para periódicos y revistas sobre política y seguridad pública. Escribe en revistas científicas y sus más recientes publicaciones son: “La seguridad pública, una construcción social”, “Auge y caída del Estado de bienestar” y “Crisis del derecho penal burgués” (Un examen al carácter de clase del Estado de derecho).

Actualmente se desempeña como asesor en políticas públicas del grupo parlamentario del FMLN en la Asamblea Legislativa y es miembro del Consejo Académico de la Academia Nacional de Seguridad Pública de El Salvador.

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.

JUAN FRANCISCO GÓMEZ

Político con énfasis en relaciones internacionales y política colombiana de la Universidad de los Andes. Magíster en ciencia política e investigador asistente del Centro de Estudios Estadounidenses (CEE) de la misma institución.

Su línea de investigación se ha centrado en las relaciones internacionales, la seguridad, la formulación de políticas, construcción de paz, desarrollo, pobreza y asuntos de la agenda política.

IDUVINA HERNÁNDEZ

Periodista y defensora de derechos humanos.

Coordinadora del grupo de trabajo en América Central del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert. Directora de la organización Seguridad en Democracia (Sedem). Integró la comisión preparatoria y fue parte del Consejo asesor de seguridad (CAS) de Guatemala. Condujo el grupo de trabajo sobre reforma del sistema de inteligencia del proyecto Hacia una política de seguridad para la democracia (Polsede). Integró el Consejo consultivo del informe regional, *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre desarrollo humano para América Central, IDHAC, 2009-2010*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

FRANCINE JÁCOME

Antropóloga de 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). Desde 1986 es investigadora en el Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (Invesp), y a partir de 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 seguridad 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.

MAX ALBERTO LORÍA RAMÍREZ

Viceministro de Justicia y Paz, encargado de coordinar los programas de prevención de la violencia y promoción de la paz social.

Estudió ciencias políticas en la Universidad de Costa Rica y cuenta con un posgrado en seguridad y defensa del Centro de Estudios en Seguridad y Defensa de Washington.

Sus publicaciones se relacionan con asuntos como prevención de la violencia armada, reforma policial, seguridad comunitaria, participación de los gobiernos locales en la prevención de la violencia. Tiene experiencia práctica en formulación e implementación de políticas públicas de capacitación policial y prevención de la violencia.

WILFREDO MÉNDEZ GONZÁLEZ

Licenciado en ciencias jurídicas y sociales, especialista en derechos humanos y estudios en derecho internacional humanitario.

Ha coordinado proyectos en los campos de la justicia, la seguridad, anticorrupción, democracia y distintos aspectos sobre derechos humanos. Ha dictado conferencias nacionales y en el extranjero. Ha recibido reconocimientos nacionales y en el extranjero por defensa del ambiente, de los derechos de la mujer, por la justicia, por la paz, los derechos humanos y la democracia, entre otros.

Ha integrado el Consejo Nacional Anticorrupción, el Tribunal de selección de jueces de la Corte Suprema de Justicia, tribunales de honor y varias comisiones de ética y transparencia en Honduras.

Actualmente es el Director del Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (Ciprodeh).

VILMA AUXILIADORA REYES SANDOVAL

Licenciada en ciencias de la comunicación social con posgrados en administración policial, comunicación, género y desarrollo humano en la Universidad Centroamericana (UCA) en Managua.

Desde 1979 ha desempeñado cargos de dirección en la Policía nacional de Nicaragua.

Actualmente es comisionada mayor y jefa de la Dirección de Seguridad Pública de la Policía nacional. Es docente de la cátedra imagen y comunicación social del Instituto de Estudios Superiores de la Academia Policial Walter Mendoza.

ARMANDO RODRÍGUEZ LUNA

Investigador asociado del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C (Casede) 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 e 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).

EDUARDO RAMÓN TOCHE MEDRANO

Licenciado en historia por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima). Magíster en historia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador.

Actualmente es investigador del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Descos, Lima).

Entre 2002 y 2003 fue investigador de la Comisión de la verdad y reconciliación de Perú. 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 posgrado 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 asunto. 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 y la Unión Europea.

MANUEL ALBERTO VARGAS PÉREZ

Bachiller en ciencias políticas.

Actualmente cursa una maestría en comercio internacional en la Universidad de Costa Rica. Analista investigativo con enfoque en políticas públicas, economía y relaciones internacionales.

SANTIAGO VILLAVECES

Consultor independiente en asuntos de seguridad, gobierno, estado de derecho y democracia.

Economista con maestría en desarrollo económico. También tiene una maestría en antropología social de la Rice University y un doctorado en antropología en la misma institución.

Ha sido consejero y consultor de la Presidencia de la República de Colombia. Fue profesor en los departamentos de antropología y de economía de la Universidad de los Andes. También ha sido profesor invitado en universidades en Brasil y Estados Unidos. Ha sido consejero para el Departamento de Justicia, en Indonesia, y recientemente fungió como asesor senior y director del Programa de Democracia, Conflicto y Seguridad para el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

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.