

La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación

Editores:
Sonia Alda Mejías
Susana De Sousa Ferreira



INSTITUTO UNIVERSITARIO
GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO

Madrid 2015

*LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA SEGURIDAD NACIONAL: RETOS Y
DESAFÍOS DE LA REGIÓN PARA SU IMPLEMENTACIÓN*

El IUGM aplica a sus procesos de producción editorial los criterios de calidad establecidos por la ANECA, la CNEAI y la ANEP. La política y la gestión editorial del IUGM garantizan un riguroso proceso de selección y evaluación de los trabajos recibidos

© Copyright by
*Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa*

*C/ Princesa, 36
28008 Madrid
Teléfono: 917 580 011
Fax: 917 580 030*

*ISBN: 978-84-608-1581-5
Depósito legal: M-28719-2015*

Primera edición: diciembre de 2015

*Impreso en España - Printed in Spain
Maquetación: Imprenta Nacional de la AEBOE
Impresión y encuadernación: Imprenta Nacional de la AEBOE
Avda. de Manoteras, 54. 28050 Madrid*

ÍNDICE

PRÓLOGO. <i>Marco Antonio Miranda Valdez, Miguel Requena</i>	7
1. LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL ANTE LOS ACTUALES RETOS DE SEGURIDAD	11
La seguridad multifuncional en la región. <i>Pablo Celi</i>	13
El liderazgo político en el contexto de la seguridad multidimensional. <i>Bertha García Gallegos</i>	31
El desarrollo como variable de seguridad multidimensional en perspectiva regional: el caso de América del Sur. <i>Suzeley Kalil Mathias, Camila Cristina Ribeiro Luis, Carolina Ferreira Galdino</i>	53
La seguridad multidimensional y los retos de la cooperación interagencial. <i>Carlos Maldonado Prieto</i>	73
2. ACTUAL SITUACIÓN DE SEGURIDAD: CONVIVENCIA PACÍFICA INTERESTATAL Y VIOLENCIA INTRAESTATAL	101
América Latina un territorio de paz, ¿con aspiraciones a llegar a ser un actor global? <i>Sonia Alda Mejías</i>	103
Caracterización de los tipos de criminalidad e índices de violencia regional. Causas y consecuencias. <i>Pedro Trujillo Álvarez</i> ...	129
Violencia y drogas en Centroamérica. <i>Daniel Haering Keenan</i> ..	171
México 2015. El Leviatán contra los señores feudales. Retos a la seguridad. <i>Raúl Benítez Manaut</i>	201
3. LAS AGENDAS DE SEGURIDAD NACIONALES FORMULADAS DE ACUERDO AL CONCEPTO MULTIDIMENSIONAL: RESULTADOS E IMPLICACIONES DESDE 2003	231
Retos e implicancias de la adopción de un concepto multidimensional en la región. <i>Hugo Palma</i>	233

Dimensiones y espacios de la Seguridad Multidimensional. El caso peruano. <i>José H. Robles Montoya</i>	253
Las agendas de seguridad nacionales formuladas de acuerdo al concepto multidimensional, resultados e implicaciones desde 2003: el caso chileno. <i>Carolina Sancho Hirane</i>	281
La frontera invisible entre la seguridad interior y exterior en Colombia. <i>Carlos Alberto Ardila Castro</i>	309
4. ESPACIOS DE ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA ANTE LAS NUEVAS AMENAZAS	329
Es necesaria una revolución militar integral en nuestra América. Espacios de actuación de las fuerzas armadas latinoamericanas ante las «nuevas amenazas». <i>Mario O. Ramos L.</i>	331
Un análisis del empleo de las fuerzas armadas en emergencias y catástrofes. El modelo español. <i>Pedro Vivas</i>	361
Policías con estatuto militar: una respuesta a la seguridad pública en la región. <i>Mario Villegas Vicencio</i>	389
Reforma policial en México y Argentina – fuerzas de seguridad intermedias y policías municipales – el dilema de la centralización y la proximidad. <i>Juan López Chorne</i>	421
5. ESPACIOS DE SEGURIDAD: VIEJAS Y NUEVAS AMENAZAS	457
Gestión fronteriza contra el narcotráfico en Chile en el marco de la seguridad multidimensional. <i>Andrés de Castro García</i> ..	459
Inteligencia: ¿Fin de la barrera entre lo interno y externo? <i>Andrés Gómez de la Torre Rotta</i>	491
Prioridad y agenda en ciberseguridad. <i>Luis Jiménez</i>	517
Desarrollo de grupos nacionales de alerta, vigilancia y prevención frente a amenazas cibernéticas. <i>Carlos Antonio Pinedo Herrera</i>	543

PRÓLOGO

Este libro compila las contribuciones que un conjunto de destacados especialistas han elaborado en torno a algunos de los más importantes problemas y desafíos que hoy se plantean a la seguridad y la defensa en el área iberoamericana. El escenario donde estos trabajos se presentaron y debatieron fue la VIII Semana Iberoamericana, celebrada en Lima en octubre de 2014 y organizada conjuntamente por la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA) de la República del Perú y el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM) de la Universidad Nacional de Educación a Distancia española.

Ambas instituciones, convencidas de la relevancia de este tipo de iniciativas de colaboración iberoamericana para sus propios objetivos, atribuyen a las Semanas Iberoamericanas sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa una importancia trascendental. Esa importancia se deriva, en primer lugar, del hecho de que son un instrumento muy adecuado para fomentar el diálogo y la reflexión común en torno a los problemas de la Seguridad y la Defensa entre especialistas de diferentes procedencias académicas, institucionales y geográficas.

Pero el fomento del análisis, la creación de conocimiento y la producción de inteligencia, objetivos en los que coinciden nuestras instituciones, no agotan la virtualidad de las Semanas. En realidad, con su celebración periódica se levantan puentes y se construyen y mantienen redes de colaboración e intercambio académico que nos permiten compartir, comparar y contrastar nuestras respectivas experiencias, surgidas de realidades a veces muy diferentes, en el área de la Seguridad y la Defensa. Es justo decir que hasta ahora la realización de las Semanas ha sido excepcionalmente enriquecedora para todos sus participantes, especialistas todos ellos procedentes del ámbito académico, militar y civil de muchos países latinoamericanos y de España. La celebración, conjunta, de esta nueva convocatoria no ha sido una excepción.

Quisiéramos destacar una razón más para explicar la celebración conjunta, por ambas instituciones, de esta nueva convocatoria de la Semana Iberoamericana: la plena coincidencia en la promoción de la

cultura de la Seguridad y la Defensa que es, tanto para la SEDENA como para el IUGM, uno de sus objetivos fundacionales. En este sentido, las semanas iberoamericanas, desde su origen, se entendieron como el mejor medio para articular un espacio propio, inexistente hasta ese momento, para la discusión de temas tan trascendentales como las relaciones civiles-militares o el análisis de los propios conceptos de seguridad y defensa, la educación militar y para la defensa, las posibilidades de cooperación regional en defensa, la violencia y análisis de los conflictos políticos violentos, y la configuración de la defensa y de la seguridad como políticas públicas. Se trataba, y se sigue tratando hoy día, de un elenco muy amplio de temas que, por su complejidad, exigen el intercambio de reflexiones y el contraste de pareceres y referencias entre especialistas en diferentes materias y expertos con conocimiento de las diferentes realidades nacionales iberoamericanas.

Podemos afirmar que, a estas alturas y tras la experiencia acumulada en las ediciones previas, la constancia y el esfuerzo invertido en estas convocatorias han acabado proporcionando a las Semanas una posición de referencia en el mundo académico y en los campos de la administración política y militar de la Defensa iberoamericanos. Por supuesto, todo ello hubiera sido imposible de conseguir sin el imprescindible trabajo de los especialistas latinoamericanos que han cooperado en la celebración de las Semanas. Creemos no exagerar si decimos que, entre todos los participantes, se ha logrado que estas reuniones se identifiquen como un espacio indispensable de relación e intercambio de ideas, y que las Semanas se han convertido en un canal imprescindible de comunicación entre América Latina y Europa en materia de Seguridad y Defensa. Por esa razón, las Semanas Iberoamericanas sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa se han venido celebrando con una periodicidad bienal desde el año 2002 y es de esperar que lo sigan haciendo en el futuro.

Tanto para la SEDENA como para el IUGM, una de las claves del éxito de este importante evento internacional ha sido la metodología aplicada desde la primera edición. La idea básica consistía, en primer lugar, en favorecer el debate conjunto de los problemas mediante la reunión de los tres sectores implicados en estas cuestiones: los académicos, los militares y los responsables civiles de la Defensa. El otro elemento fundamental de nuestro método era que, además de la presencia

de estos tres sectores, siempre debería haber una representación plural y variada de toda la región.

Bajo esta metodología, a finales de la década del 2000 se llegó a la conclusión de que dicho espacio de discusión estaba consolidado y que por tanto se podía iniciar una segunda etapa, con un nuevo reto. El objetivo era desarrollar estrategias organizativas de cooperación con instituciones latinoamericanas para dar continuidad a las Semanas y lograr una identidad auténticamente iberoamericana. Hasta ese momento, la sede había sido Madrid y la organización recaía en solitario en el IUGM. La muestra más evidente de este cambio fue que las Semanas dejaron de tener una sede fija, pues desde entonces se han ido celebrando en diferentes capitales latinoamericanas y, lo que es más importante, en estrecha colaboración con instituciones latinoamericanas que se han implicado absolutamente en el diseño, organización y financiación de las tres últimas ediciones.

La posibilidad de trabajar conjuntamente con instituciones de diferentes países ha proporcionado una visión más amplia, rica y compleja de la Seguridad y la Defensa y de la región en su conjunto. Esta segunda etapa se inició, en 2009, cuando por primera vez se celebró una Semana Iberoamericana en América Latina, concretamente en Santiago de Chile y gracias a la estrecha colaboración del Ministerio de Defensa de Chile. La experiencia se repitió en Quito en 2011. Para ello contamos con el Ministerio de Defensa del Ecuador y la colaboración de FLACSO-Ecuador.

Siguiendo esta nueva línea de responsabilidad conjunta, la colaboración entre el IUGM y la SEDENA ha hecho posible organizar y celebrar, en Lima, la VIII edición de la Semana Iberoamericana de la Seguridad y la Defensa. El interés más que justificado de la SEDENA por un concepto multidimensional de la seguridad vino a coincidir con el del IUGM y empujó a diseñar conjuntamente un programa que integrara no sólo algunos de los temas clásicos de la defensa, sino que también incorporara algunas de las distintas dimensiones de la seguridad que hoy la convierten en un concepto multidimensional. Esta ampliación temática es tanto más oportuna cuanto que a lo largo y ancho del planeta —en Estados Unidos, en Europa y en la región latinoamericana— se discuten las fronteras conceptuales entre la seguridad interior y exterior y se evalúan sus consecuencias. Sobre estas premisas se pen-

só en un programa que articulara los temas de mayor preocupación actual tanto para los gobiernos de la región como para la misma ciudadanía y para la reflexión académica.

En definitiva, varias y más que justificadas han sido las motivaciones que han confluído para que la SEDENA y el IUGM tomaran la decisión de llevar a cabo conjuntamente una nueva convocatoria de la Semana Iberoamericana. De hecho, el éxito del evento se puede entender como un afortunado producto de las motivaciones que lo han inspirado. Sin embargo, no han sido éstas los únicos elementos que han dado tan provechosos frutos. Sin la fluidez que desde un inicio se estableció entre nuestras instituciones, basada en la profesionalidad, el rigor y el compromiso mutuo, los resultados tampoco hubieran sido los mismos. A este respecto, cabe decir que la experiencia, prolongada a lo largo de los meses de trabajo en común, ha sido extraordinariamente fructífera.

La suma de todo ello permite afirmar que con la celebración de la VIII Semana se ha dado un paso más, definitivamente trascendental, en la consolidación de este espacio de reflexión y debate, al tiempo que se ha construido una relación institucional bilateral. Dicha relación no ha dejado, desde entonces, de fortalecerse mediante la configuración de nuevas formas de cooperación, que sin duda serán igual de enriquecedoras para ambas instituciones.

Sin olvidar el valor añadido que se deriva de ser resultado de la cooperación institucional, el libro que ahora presentamos tiene un interés extraordinario que radica no sólo en los temas abordados, sino también en la relevancia de los autores, en la calidad de sus contribuciones y en la riqueza que se deriva de las múltiples perspectivas desde las que desarrollan su trabajo. Animamos por ello al lector a que, sin más dilación, se entregue a la lectura de los capítulos de este volumen que con tanta satisfacción nos honramos en prologar.

Marco Antonio Miranda Valdez,
*Jefe de la Secretaría de Seguridad
y Defensa Nacional de Perú*

Miguel Requena
*Director del Instituto Universitario General
Gutiérrez Mellado, UNED, España*

1

**LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL
ANTE LOS ACTUALES RETOS DE SEGURIDAD**

LA SEGURIDAD MULTIFUNCIONAL EN LA REGIÓN

MULTI-FUNCTIONAL SECURITY IN THE REGION

PABLO CELI¹

RESUMEN

Entre los países suramericanos se observan diversas situaciones en las que las fuerzas armadas participan de diversa forma en otros ámbitos relacionados con políticas de desarrollo económico-social, infraestructuras, servicios públicos y en acciones de seguridad interior que exceden los roles tradicionales de defensa territorial de los estados. Esta multifuncionalidad de roles, resurge ligada a la proyección regional del concepto de seguridad multidimensional y de los tipos de «nuevas amenazas», en las que se incluyen asuntos de seguridad pública y defensa.

En la actualidad se evidencia una tendencia a la modificación de roles y funciones de los instrumentos militares, haciendo necesario evaluar su impacto para la distinción entre defensa y seguridad, avanzada en la región en el último decenio, y sus proyecciones políticas e institucionales para las democracias, la estructura de los sistemas de seguridad y defensa, los modelos de fuerzas militares y policiales, su formación y cultura institucional y los diseños de cooperación regional.

PALABRAS CLAVE: seguridad multidimensional, defensa, seguridad pública, roles multifuncionales, fuerzas armadas, policía.

ABSTRACT

Among South American countries are numerous situations where the armed forces participate, in different ways, in other related plans for economic and social development, infrastructure, public services and internal security actions that exceed the traditional roles of territorial defense of the areas are observed states. These multifunctional roles are linked to the regional scope of the concept of multidimensional security and the types of 'new threats', where issues of public security and defense are included.

Nowadays a trend is evident changing roles and functions of military instruments, making it necessary to assess their impact on the distinction between defense and security, advanced in the region over the past decade, and its po-

¹ Doctor en Ciencias Internacionales, doctor en Filosofía, sociólogo y politólogo especializado en Seguridad Internacional y Defensa, catedrático en la Universidad Central del Ecuador, Instituto Nacional de Defensa de Ecuador y Escuela de Defensa Nacional de Argentina, subdirector del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (2011-2014), autor de estudios y publicaciones en relaciones internacionales, seguridad regional y defensa.

litical and institutional projections for democracies, the structure of the security and defense systems, models of military and police forces, training and institutional culture and designs of regional cooperation.

KEY WORDS: multidimensional security, defense, public security, multifunctional roles, armed forces, police.

1. SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL Y POLIFUNCIONALIDAD DE ROLES MILITARES: ¿REDISEÑO O TRADICIÓN?

En varios países de la región, los roles polifuncionales asignados a las Fuerzas Armadas, resurgen ligados a políticas y prácticas institucionales que recrean el concepto de «seguridad multidimensional» y la caracterización de tipos de «amenazas a la seguridad», en las que se incluyen problemas de desarrollo, seguridad pública y defensa.

Entre los países suramericanos se observan diversas situaciones en las que las Fuerzas Armadas, participan de diversa forma en ámbitos relacionados con políticas de *desarrollo económico-social*, *infraestructuras*, *servicios públicos* y en acciones de *seguridad interior* que exceden los roles tradicionales de defensa territorial de los Estados.

En el contexto regional, la reducción de los conflictos bilaterales y el incremento de la cooperación en seguridad y defensa, proyectados a la conservación de Suramérica como zona de paz, configuran condiciones de confianza exterior para los Estados, que sustentarían la refuncionalización de las fuerzas armadas considerando su empleo en roles más amplios que los de defensa nacional.

En este escenario gravitan sobre las respuestas estatales la percepción de *amenazas transnacionales*, como el narcotráfico, terrorismo, tráficos ilícitos y otros delitos, que desbordan los patrones tradicionales de control y seguridad intraestatal; a florado, en forma creciente, problemas de *inseguridad interna* resultantes del incremento de la criminalidad, que presionan por una mayor acción estatal en seguridad pública, con recurrencia a fuerzas militares en apoyo a policías insuficientes o desbordadas por los hechos delictivos y diversos tipos de violencia.

En la actualidad se evidencia un replanteo operativo de los aparatos de fuerza del Estado, dando lugar a lo que podría ser una tendencia a la modificación de roles y funciones de los instrumentos militares, haciendo necesario evaluar su impacto para la distinción entre defensa y seguridad, avanzada en la región en el último decenio, y sus proyecciones políticas e institucionales para las democracias, la estructura de los sistemas de seguridad y defensa, los modelos de fuerzas militares y policiales, su formación y cultura institucional y los diseños de cooperación regional.

Si bien, en los marcos jurídicos de la mayor parte de países suramericanos se mantiene la distinción entre *defensa* y *seguridad pública*, como componentes diferenciados de la seguridad del Estado, es cada vez común que la acción operativa de los cuerpos militares se extienda a campos correspondientes a las policías.

La progresiva ampliación de misiones operativas asignadas a las Fuerzas Armadas y las nuevas condiciones políticas e institucionales que se establecen para la acción militar responden a definiciones ampliadas de seguridad, asociadas a la visión multidimensional de finales del siglo xx y se ejecutan mediante la extensión de la norma de excepcionalidad, prevista por el marco legal de la mayor parte de países para situaciones transitorias de movilización militar en apoyo al orden y la seguridad pública.

1.1. Extensión del concepto de seguridad y roles militares en los sistemas políticos suramericanos

En América Latina y particularmente en Suramérica la asignación de funciones estatales a las Fuerzas Armadas más allá del resguardo de la soberanía y la integridad territorial no es una novedad, tiene raíces en la propia conformación de los Estados Nacionales y el rol tutelar ejercido por la institución armada en el desarrollo de las repúblicas suramericanas. Esta condición ha gravitado sobre la estabilidad de los gobiernos y la estructura de los sistemas políticos, dando lugar a fenómenos recurrentes de autonomía y corporativismo militar.

La multifuncionalidad tiene como antecedentes tanto a los nacionalismos desarrollistas que invocaron la correspondencia estructural entre seguridad y desarrollo; como también los regímenes seguridad nacional implantados para el control social y represión del «enemigo interno» por las dictaduras militares, fundamentalmente en el cono sur. En ambos casos los roles multifuncionales afirmaron la autonomía y el corporativismo militar en la región, limitando la profundidad de las reformas democráticas del sector de la defensa y su sostenibilidad política e institucional.

Si durante la Guerra fría la seguridad internacional devino esencialmente militar, en un contexto de desconfianza estratégica y relaciones interestatales conflictivas, a partir de la década de los 90's emergen perspectivas de seguridad no exclusivamente militares, que decantan en la noción de seguridad multidimensional.

La extensión del concepto de seguridad evolucionó en dos dimensiones: la *seguridad humana* y la *seguridad multidimensional* en el marco del sistema interamericano. Estas dimensiones de la seguridad contienen aspectos coincidentes pero también diferencias fundamentales de enfoque estratégico y sectorial, relacionadas con la articulación de la seguridad y la defensa con la seguridad internacional y de los estados.

Las diferencias se relacionan con lo que se entiende por amenazas, nuevas amenazas o amenazas asimétricas, entre las que se incluyen desde las estrictamente referidas a la seguridad militar hasta factores de desequilibrio social como la pobreza extrema, la desigualdad social o los impactos medioambientales, careciendo, por tanto, de una definición integradora de las perspectivas de seguridad y defensa comunes.

El propio concepto de *amenaza* es visto desde perspectivas más amplias que la defensa militar del territorio, y, en este sentido, se viene planteando la noción de *factores de riesgo* proyectada sobre los ámbitos económicos, sociales, políticos, tecnológicos, medioambientales y militares.

El concepto de *seguridad humana* como una noción inclusiva multidimensional, a partir de los postulados del PNUD en 1994 en su Informe sobre el Desarrollo Humano, ha ido ampliándose progresivamente hacia dimensiones: económicas, sociales, laborales, comunitarias,

medioambientales, culturales, de seguridad internacional y combate diversos delitos, e incluso políticas.

A partir de la Declaración de Bridgetown, OEA, junio de 2002, se introdujo en la región el *enfoque multidimensional* de la seguridad hemisférica. Se trata de un diseño de seguridad regional, de alcance hemisférico, destinado a sustentar el sistema interamericano en la postguerra fría, mediante la determinación de las «nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica», *que se las asume como de* «naturaleza transnacional» y referidas a «aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales».

La Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA (2003) recoge este mandato en la Declaración de Seguridad de las Américas (2003). En esta declaración se incorporan aspectos propios del concepto de *seguridad humana*, con la dimensión *seguridad y la defensa hemisférica, en la tradición del sistema interamericano*.

Con la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, de México (2003), en Declaración de Seguridad Hemisférica se formula la *seguridad multidimensional*, como enfoque común para la seguridad hemisférica y la revitalización del Sistema Interamericano.

A partir de la Conferencia Especial de Seguridad en las Américas (2003), la *multifuncionalidad* de roles ha gravitado en la región con manifestaciones y modelos diversos, asociados al concepto de seguridad multidimensional y a los tipos de amenazas que de este se derivan: una amplia gama de «nuevas amenazas», en las que se incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, confundidos con asuntos de seguridad pública y defensa.

La amplitud de la multidimensionalidad, con su dispersión de objetivos y dificultades de operacionalización, configuró sus propios límites políticos e institucionales. No llegó a establecer una política hemisférica de seguridad y defensa común ni definió un marco institucional unívoco. Se mantuvo la pluralidad de comprensiones y definiciones, manifestadas entre los Estados de la región, definiciones políticas e institucionales y percepciones disímiles sobre las amenazas y factores de riesgo, que se reflejan en las particularidades de las políticas de defensa nacionales.

De otro lado, la perspectiva de seguridad multidimensional adoptada en la Conferencia Especial de Seguridad en las Américas (2003), ahondó estas condiciones sobre la gestión de la defensa y la seguridad interior en los países de la región, al desdibujar los límites entre seguridad interior y seguridad exterior con el concepto de nuevas amenazas transfronterizas, ampliando los campos de delegación de funciones no militares a las Fuerzas Armadas, con lo cual, se dio lugar a una progresiva superposición de funciones del sector de la defensa con otros ámbitos de la gestión de riesgos (ambientales, energéticos, etc.) y con los roles policiales en el campo de la seguridad pública, llegando a generar fenómenos de policialización de los cuerpos militares y de militarización de los cuerpos policiales.

De especial significación para la ampliación de roles a las Fuerzas Armadas ha sido el modelo de lucha contra el narcotráfico auspiciado por Estados Unidos e implementado en varios países afectados por las diversas manifestaciones de este fenómeno, extendida en la actualidad en la figura del combate al crimen organizado.

La adopción de un concepto multidimensional, no exclusivamente militar, no suprimió las diferencias de percepción y concepción acerca de su alcance efectivo, y acerca de las áreas que corresponden estrictamente a la seguridad y a la defensa, sino que las dilató y trasladó a otros escenarios post Conferencia.

La tendencia a adoptar un concepto de seguridad no exclusivamente militar, no suprime las diferencias acerca de su alcance y sobre las áreas que corresponden estrictamente a la seguridad y a la defensa; y otras que tienen que ver con la sectorialización de las políticas públicas.

Estas diferencias se proyectan en la definición de los alcances de la *seguridad cooperativa* en la región. Las diferencias de posición acerca de la forma de enfrentar las crisis por medios militares o mediante políticas multisectoriales y de cooperación institucionalizadas por áreas específicas.

A fin de evitar la *seguritización* de la agenda política, se demanda definir con precisión los ámbitos de la seguridad y la defensa, en el entendido de que el carácter multidimensional de la seguridad no significa la indeterminación de sus confines, bajo el supuesto de que todo es seguridad.

La perspectiva multidimensional, en sus diversas formas, conlleva el riesgo de seguritización de agenda de desarrollo y otras dimensiones de la acción estatal y la polifuncionalidad de roles para los cuerpos militares y policiales, con sus efectos desprofesionalizadores: militarización de policías o policialización de militares.

1.2. Reformas institucionales y gobierno democrático del sector defensa

En su evolución republicana las democracias suramericanas adolecieron de un déficit crónico en la institucionalidad de seguridad y defensa, tanto en sus funciones estatales como en los mecanismos multilaterales, en contextos marcados por conflictos territoriales y condicionados por la fragilidad de los sistemas políticos con reiteradas crisis e inestabilidad gubernamental.

El problema actualmente abarca la inserción del sector de la defensa en los sistemas políticos y la transformación correspondiente de la institucionalidad militar, sus roles y relaciones interinstitucionales con el aparato estatal en su conjunto, en lo que atañe a los diversos niveles de gestión, presupuestación y asignación de recursos, responsabilidad ejecutiva, relaciones interagenciales y rendición de cuentas.

En los estados suramericanos se ha ido configurando una restructuración del sector de la defensa y sus Fuerzas Armadas, en medio de procesos políticos que obligan a precisar los medios institucionales para el funcionamiento de la seguridad y la defensa en condiciones democráticas, en contextos en los cuales la delegación de funciones a las Fuerza Armadas y el empleo de cuerpos militares en ámbitos no correspondientes al rol primordial de la Defensa, denota una respuesta coyuntural ante las debilidades de las políticas públicas específicas en diversos campos del que hacer estatal.

El dilema de la multifuncionalidad interpela la integralidad y coherencia en la formulación y desarrollo de políticas de defensa articuladas con la política exterior de los estados, que exige una precisa definición de los componentes de la defensa en los sistemas políticos nacionales y una delimitación rigurosa de sus ámbitos institucionales,

roles y funciones, así como de los procesos y niveles de decisión, ejecución y control de su ejercicio.

Sin embargo, más allá de las particularidades funcionales, el problema central tiene que ver con los modelos institucionales, en los que se plasma la articulación efectiva de la política de defensa y la acción militar, la transparencia en la estructura militar y su adecuada interacción con el conjunto de los poderes públicos.

En la actualidad, entre los países suramericanos, el marco institucional para el establecimiento de funciones para las Fuerzas Armadas, se determina dentro de una definición de seguridad de amplio espectro, que se presenta en los países suramericanos con diferente denominación: *Seguridad Nacional*, *Seguridad Integral*, *Seguridad Ampliada*. El ámbito de estas definiciones abarca y articula la seguridad pública, la defensa nacional y otras dimensiones sectoriales.

El sector de la defensa se articula al sistema de seguridad del Estado, bajo diversas denominaciones, por ejemplo: *Seguridad y Defensa Nacional* (Perú); *Seguridad Nacional* (Chile); *Seguridad pública y del Estado* (Ecuador); *Seguridad y Defensa Integral* (Venezuela, Bolivia); *Defensa y Seguridad Pública* (Brasil).

Todas estas denominaciones, más allá de sus particularidades nacionales, tienen en común una definición polisémica de seguridad que abarca aspectos tan variados como la gestión de riesgos, el control público, la seguridad ciudadana y la defensa en su dimensión militar.

1.2.1. Funciones de Fuerzas Armadas y ámbitos de seguridad

Si bien es cierto que el nivel de intervención y su forma varían según los países, se puede advertir que, en términos generales, se presentan coincidencias crecientes en las decisiones políticas de los gobiernos para un mayor involucramiento de Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, lo que podría ser un síntoma de una tendencia que se instala gradualmente en la región, indistintamente de la orientación ideológica de los gobiernos.

En la utilización de Fuerzas Armadas en roles no militares se pueden advertir coincidencias entre casos nacionales, en diversos campos, incluyendo el incremento de acciones de militares en seguridad interior o pública que se presenta con cada vez mayor frecuencia en los países del área.

Otro aspecto en el que se presenta la multifuncionalidad de roles en algunos países suramericanos ha sido la vinculación del sector de la seguridad en un sentido muy amplio con la dimensión del desarrollo. La vinculación con temas del desarrollo nacional ha generado el espacio para un conjunto de actividades ejercidas por militares, desde la asistencia a poblaciones en planes locales, la gestión de construcción de obra pública, infraestructura vial o de servicios, la educación y la salud pública, llegando incluso a la conformación de complejos empresariales.

La reactivación de los roles multifuncionales se proyecta hoy dependiente de la decisión política de autoridades civiles con legitimidad electoral, sin que, en todos los casos, se distinga si se trata de un nuevo paradigma funcional enmarcado en una lógica de integralidad de las políticas públicas con complementariedad intersectorial y ergonomía de recursos; o refleja la inercia de transiciones políticas e institucionales inconclusas, sujetas a la renegociación permanente de la situación corporativa del sector castrense en contextos de debilidad institucional de los sistemas políticos.

La diversificación de los roles de las Fuerzas Armadas por la asignación de funciones subsidiarias proyecta su dinámica institucional en áreas de debilidad estatal: educación, salud, aduanas, conflictos locales o la asignación de funciones policiales en combate antinarcóticos.

En el último período esta reasignación de roles se presenta asociada al supuesto de que la institución militar puede cubrir vacíos de gestión estatal en sectores que no les corresponden sin afectar sus funciones específicas, a fin de enfrentar carencias estructurales e insuficiencia de recursos institucionales frente a problemas emergentes en áreas críticas: control de violencia urbana, asistencia en desastres, extensión de delitos complejos ligados al narcotráfico o al crimen organizado, e incluso requerimientos derivados de la implementación de modelos de desarrollo.

El aprovechamiento capacidades instaladas de Fuerzas Armadas y sus potencialidades logísticas y organizativas, se presenta como un

recurso con el que los Estados cuentan para asegurar su presencia territorial, a fin de evitar la formación de *áreas vacías* sobre las que puedan proyectarse amenazas transfronterizas o factores de riesgo multidimensionales que afectan a la seguridad en un sentido amplio.

Funciones de Fuerzas Armadas en la región

PRINCIPAL	
Defensa de soberanía e integridad territorial	
MULTIDIMENSIONALES	
COMPLEMENTARIAS	SUBSIDIARIAS
Derivadas de la función principal	Apoyo a la misión principal de otras instancias del Estado
- Resguardo del orden constitucional - Apoyo al desenvolvimiento institucional: • Control público durante procesos electorales • Protección de servicios públicos • Protección de infraestructura/ instalaciones estratégicas - Apoyo al desarrollo • Protección de recursos estratégicos • Protección del medio ambiente • Desarrollo integral • Integración física del territorio • Obra pública e Infraestructura • Actividades productivas y de servicios • Acción estatal en zonas alejadas/zonas fronterizas - Zonas de seguridad • Integridad territorial • Preservación de recursos naturales - Asistencia a desastres y ayuda humanitaria - Cooperación internacional-regional • Misiones de paz • Misiones humanitarias	- Seguridad pública. • Persecución a delitos: narcotráfico, terrorismo, tráfico de personas • Control de armas • Lucha contra el crimen organizado transnacional • Control fronterizo - Operaciones de control y seguridad aérea, fluvial, marítima - Control de minería ilegal - Servicio de inmigración

Fuente: Elaboración del autor

La multifuncionalidad no ha dejado de ser un medio para renovar el relacionamiento corporativo de los cuerpos militares con el poder civil. En esta constante negociación de roles se legitima la asignación de recursos presupuestarios, el mantenimiento y ampliación de infraestructuras, e incluso la captación de recursos extrapresupuestarios.

El hecho de que el modelo multifuncional de Fuerzas Armadas, muchas veces, termine desbordando los controles políticos no siempre ha sido lo suficientemente asumido por los gobiernos en los países latinoamericanos, lo cual ha tenido un fuerte impacto en el lento desarrollo de la institucionalidad pública y en la recurrencia de distorsiones funcionales con efectos negativos para la profesionalización militar.

1.2.2. Intervención militar en seguridad pública

Dentro de una multidimensionalidad tan amplia, la polifuncionalidad más riesgosa es la referida a misiones militares en seguridad interior y orden público, no solamente por no corresponder a sus funciones específicas, sino por los impactos de doctrina, capacitación, empleo de medios y especialización operacional; además de los riesgos de excesos de fuerza y afectación a los derechos humanos y el desamparo jurídico para los contingentes armados ante eventuales consecuencias lesivas del uso de la fuerza sobre civiles.

Las acciones militares en seguridad interna pueden adoptar distintos modelos funcionales, desde la subsidiariedad en estados de emergencia hasta diseños de mayor permanencia. Entre estos últimos se presentan diversos modos de acción subsidiaria por requerimiento de ministerios de Interior, Justicia o Policía; policías militares; guardias nacionales; apoyo logístico en operativos conjuntos las policías; e incluso conformación de unidades militares especializadas que suponen reformas institucionales que hacen al perfil profesional de los cuerpos militares.

Tras esta amplia gama de formas de intervención y modelos institucionales subyace el riesgo de la militarización de respuestas en seguridad interior, en detrimento de políticas integrales y de desarrollo de institucionalidad especializada correspondiente a las policías y a los sistemas judiciales, que conlleva la desprofesionalización de los cuerpos militares y policiales en sus ámbitos específicos.

La interpretación extensiva de la norma de excepcionalidad tiene impactos permanentes en el entramado institucional, en cuanto instala prácticas que inducen a la desprofesionalización policial y militar; impone límites a la planificación estratégica, subrogada por la gestión coyuntural de acciones operativas; retrasa las reformas institucionales y el desarrollo de los marcos legales en seguridad y defensa, sustituyéndolos por normas *ad hoc*; y genera situaciones de hecho con escasos controles y rendición de cuentas.

La asignación de roles en seguridad y orden público, conlleva implicaciones que abarcan el conjunto de su quehacer institucional de las Fuerzas Armadas, aunque se presenten como un segmento limitado, tienen impacto y riesgo de distorsiones institucionales permanentes en:

- Doctrina.
- Orientación de sus programas de formación y capacitación.
- Equipamiento, capacidades y medios disponibles: sistemas de armas.
- Logística y operaciones.
- Estructura de los cuerpos regulares y formación de cuerpos especializados.

En estas condiciones, los efectos institucionales de la confusión de roles induce a la desprofesionalización de militares y policías y genera distorsiones profundas de conducta y cultura institucional.

1.2.3. Reconfiguración de cuerpos militares o implementación de modelos policiales

Entre los factores que inciden en la reasignación de roles a las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior están las crisis institucionales de los sistemas policiales signados por deficiencias y corrupción de las policías.

La sola reasignación de roles policiales y militares con superposición funcional condiciona y puede llegar a suplantar la definición de políticas públicas y la construcción de instituciones sectoriales.

Con esto, no deja de presentarse el resultado paradoja de que la militarización de seguridad interior generalmente profundiza las limitaciones de los cuerpos policiales que pretende suplir, al tiempo que los proyecta deformaciones y conflictos al interior de las Fuerzas Armadas que asumen roles propios de instituciones civiles, con efectos de desprofesionalización en ambos casos.

La mayor limitación y riesgo está en la ausencia o imprecisión de los objetivos estratégicos para las reasignaciones de roles institucionales, muchas veces presionada por una visión de muy corto plazo sujeta a los imperativos no resueltos de seguridad pública, con resultados limitados y contraproducentes, que podrían conllevar desgastes institucionales que afectan al funcionamiento general del sistema democrático.

Un camino de mayor sostenibilidad requiere de la implementación de reformas trascendentes del sector seguridad, que contemplen, si son necesarios, nuevos cuerpos especializados en seguridad pública para el control y represión de delitos, estructurados como tales en sus objetivos, funciones, roles y medios de acción institucionales.

Una reforma institucional de alcance estratégico no debe limitarse a dar utilidad a los recursos asignados a las Fuerzas Armadas y el aprovechamiento la capacidad instalada de las estructuras militares, sino destinar recursos suficientes y congruentes con la definición de políticas específicas para los cuerpos especializados en seguridad pública, sin afectar las funciones específicas del sector defensa y el campo militar.

2. REACTIVACIÓN DE LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL: ¿UNA TENDENCIA REGIONAL EN SEGURIDAD PÚBLICA Y DEFENSA?

En el actual contexto regional, la reasignación de roles a las Fuerzas Armadas responde a dos supuestos: la modificación de las condiciones externas por la *reducción de tensiones y conflictividad entre estados*, que relativizan las hipótesis de amenazas y conflictos tradicionales; y la

percepción de *amenazas que afectan a la seguridad pública* por acción del crimen organizado transnacional.

Bajo estas condiciones se han ido configurando respuestas estatales que involucran acciones con elementos militares ante demandas sociales ascendentes por mayor seguridad pública.

La intervención militar en problemas de seguridad pública, que siempre estuvo sujeta a condiciones de excepción, transitoriedad y proporcionalidad de medios, en la actualidad adquiere mayor frecuencia y en algunos casos permanencia o incluso ha dado lugar a la creación de unidades operativas especiales entre las fuerzas militares y nuevos modelos de policías con algún grado de militarización.

En la legitimación de las formas de movilización militares para enfrentar situaciones de inseguridad, la percepción social favorable alimenta su reconocimiento como un procedimiento regular y eficaz tanto en seguridad interior como en asuntos relacionados con la construcción de obra pública, desarrollo, respuesta ante desastres y asistencia humanitaria. En esta respuesta de la opinión pública inciden los índices de inseguridad, las carencias sociales y a debilidad de las acciones estatales en estos campos.

Las fuerzas castrenses, en algunos casos, si inicialmente ven con desconfianza esta asignación de roles policiales por sus implicaciones profesionales, de relacionamiento con poblaciones e incluso por los riesgos de desprotección legal, progresivamente asumen estas funciones y las incorporan como argumento institucional justificatorio de presupuestos y adquisiciones de equipamiento.

En la región suramericana hay dos zonas en las que el fenómeno de la multidimensionalidad de roles adopta formas distintas: el área andina y el cono sur. En el área andina los límites son más difusos, mientras en países del Cono Sur (Uruguay, Argentina y Chile) presentan marcos políticos, institucionales y legales con una marcada delimitación de roles para los cuerpos militares y policiales.

En los casos en que se marca la diferenciación funcional y de estructura institucional, se considera la complementariedad y coordinación entre instancias ministeriales, para acciones militares y policiales.

De esta amplia cobertura institucional derivan problemas políticos y operativos vinculados a los riesgos de superposición y/o traslado de funciones policiales y militares; la desprofesionalización y confusión de roles; la indefinición y falta de complementariedad entre los niveles de Inteligencia, procesamiento judicial, represión y control policial; e incluso tensiones políticas por ocupación de Fuerzas Armadas en problemas de seguridad pública o de seguridad ciudadana, por la militarización de combate a actividades criminales y delictivas, particularmente la militarización de lucha antinarcóticos.

Un factor de gran incidencia para la asignación de roles policiales a los cuerpos militares surgió de la orientación de la cooperación en sistema interamericano y su subordinación al modelo norteamericano de seguridad nacional con una cooperación basada en misiones militares antinarcóticos y de contrainsurgencia, asociadas al espectro del terrorismo y crimen organizado como amenazas transnacionales.

El supuesto de amenazas supranacionales de impacto transfronterizas, relacionadas con delitos asociados a varios tipos de tráfico ilícitos y violencias que requieren ser enfrentadas a nivel global y regional, pondrían en duda la eficiencia de respuestas estatales solitarias, promoviendo una mayor cooperación bajo diseños cada vez más militarizados condicionados por la figuración y percepción de fuerzas atentatorias contra la seguridad del Estado, que reemplazan al viejo concepto de *enemigo interno* en el que se sustentó la vieja doctrina de seguridad nacional.

En otra perspectiva, en la actualidad UNASUR considera la necesidad definir mecanismos de cooperación específicos a partir de un enfoque regional común, mediante el intercambio de información y el análisis conjunto de amenazas y riesgos para la cooperación institucionalizada por sectores de actividad.

Este modelo sectorializado asume en forma diferenciada los problemas de seguridad pública y de defensa; para el efecto, diferenciándolo del Consejo de Defensa Suramericano, se conformó una instancia regional de seguridad pública: el *Consejo Suramericano en materia de seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional* (2012), que articula como ámbitos de cooperación el judicial, policial y las agencias de inteligencia, con un

enfoque integral en las acciones contra la delincuencia, la violencia y la inseguridad, que incluyen la prevención, rehabilitación y reinserción social.

Una visión integral para la asignación de funciones militares y no militares diferencia aquellos fenómenos de índole delictiva de los que atañen a la integridad y soberanía estratégica de los estados; y las manifestaciones desiguales en los países de la región de diversos tipos de problemas de seguridad pública.

Si la agenda de cooperación hemisférica tradicional giró en torno al concepto de *multidimensionalidad*, la agenda regional suramericana ha ido marcando un deslinde de los componentes de cooperación en seguridad: diferenciando los que implican a la defensa y el accionar de Fuerzas Armadas, de las que corresponden a la seguridad pública y las misiones policiales, reconociendo la diversidad modelos nacionales ante los diversos tipos de riesgos y amenazas.

BIBLIOGRAFÍA

- CEED «UNASUR y la cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional y los delitos fronterizos» (2012) Disponible en: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09>
- Centro de Estudios Estratégicos de Defensa CEED. Informe del CEED-CDS a la Instancia Ejecutiva acerca de los términos de referencia para los conceptos de seguridad y defensa en la región suramericana. (2010), en www.ceedcds.org.ar. Disponible en: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf
- Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/ZonadePaz.htm>
- Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz (1998). Disponible en: <http://www.oas.org/csh/spanish/c&tdeclaracmercosurzonapaz.asp>
- Declaración sobre seguridad en las Américas) Disponible en: <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>

Departamento de Defensa de los Estados Unidos, La Política de defensa en el hemisferio occidental. Disponible en <http://www.defense.gov/>

UNASUR «*Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR y Estatuto para el Consejo de Defensa Suramericano*» en www.unasursg.org. Disponible en: <http://www.unasursg.org/uploads/11/27/11272dcbdad1a64e7b7daa8a627ed68/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf>

US Southern Command Strategy 2018 Partnership for the Americas. Disponible en: www.southcom.mil.

EL LIDERAZGO POLÍTICO EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL

POLITICAL LEADERSHIP IN THE CONTEXT
OF MULTIDIMENSIONAL SECURITY

BERTHA GARCÍA GALLEGOS¹

RESUMEN

A nivel global la Seguridad encara recios desafíos incluso para las potencias. Virtualmente ajenos a las tendencias mundiales de las crisis, los líderes de la región, coaligados en primer lugar para impedir golpes militares e insurrecciones logran espacios de autonomía con respecto al hegemon global, los USA, para deliberar en seguridad y defensa. Con tendencia general hacia la izquierda, se mantienen diferencias entre gobiernos «irruptivos», nacionalistas resultantes de crisis políticas catastróficas (Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina) y otros posicionamientos más moderados. Existen dificultades de convergencia en la producción y renovación de conceptos estratégicos y sobre el control civil de las fuerzas. La inseguridad ha golpeado el pleno funcionamiento de las instituciones democráticas.

PALABRAS CLAVE: América Latina, América del Sur, liderazgo regional, desanclaje estratégico, relaciones civil-militares, misiones en seguridad y defensa.

ABSTRACT

Security globally supports prices challenges even for the powers. Virtually oblivious to global trends in crisis, the leaders of the region, allied first to prevent military coups and uprisings achieve spaces of autonomy from the global hegemon, the USA, to discuss security and defense. As a general trend toward the left, differences between 'irruptive' governments, nationalist political crises resulting from catastrophic (Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina) and more moderate positions are maintained. There are difficulties of convergence in the production and renewal of strategic concepts and civilian control of the forces. Insecurity has beaten the full functioning of democratic institutions.

KEY WORDS: Latin America, South America, regional leadership, strategic disembedding, civil-military relations, defense and security missions.

¹ Dra. en Ciencias Sociales con mención en Sociología (El Colegio de México). Profesora e investigadora de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Directora del Programa Democracia, Seguridad y Defensa, PUCE; y del Boletín Democracia Seguridad y Defensa, PUCE.

INTRODUCCIÓN

El tema del liderazgo en América Latina ha sido señalado como uno de los aspectos más sensibles de su historia política y el factor que ha pesado en la crónica debilidad de sus instituciones. En el pasado, la indefinición de las estructuras sociales y la desigualdad, la crónica vinculación subordinada al mercado mundial, los irregulares procesos de industrialización y urbanización no condujeron a la formación de fuerzas políticas orgánicas sino a la recurrencia a mediaciones como los liderazgos militares y al populismo, como factores de vinculación entre masas y poder político (Cardozo y Faletto, 1977). En el siglo XXI esos factores no se han superado de manera suficiente. América Latina es una vasta región que comparte rasgos culturales comunes —religión, idioma, mestizaje— pero a pesar de ello no ha desarrollado del todo una conciencia de identidad común (Rouquieu, 1989). Proyectos regionales o subregionales de integración han surgido tardíamente empujados por factores externos permaneciendo en lenta consolidación. América Latina carga con antecedentes que le vinculan a un pasado de liderazgos autoritarios, figuras heroicas de las guerras de la independencia, nacionalismos con connotaciones militaristas, debido a los rezagos de los conflictos territoriales postcoloniales. Ello habría constituido imaginarios de nación e integración de tipo más expresivo que instrumental (Lacoste, 2008).

Después de la segunda guerra mundial, los estados y los ejércitos latinoamericanos, quedaron incluidos en la política exterior y de defensa norteamericana de la guerra fría; subordinados a su doctrina de contención del comunismo y por esa extraña vía a una suerte de aceptación sin convicciones de los intereses hemisféricos. Ese contenido de la alianza pudo haber incidido en la marginación de los sectores políticos civiles respecto a las decisiones políticas de la defensa, dado que los militares fueron constituidos en el soporte real de la alianza extendida a los asuntos de la cooperación para el desarrollo económico y social, tarea adicional a la defensa de la soberanía territorial de sus respectivos estados. Esa extraña situación —coexistencia de un rol hemisférico y otro nacional— produjo al interior de la línea castrense del subcontinente, una preeminencia política militar sobre los gobiernos nacionales civiles, lo que ha hecho de la autonomía militar uno de los problemas políticos claves a resolver en las etapas pos dictatoriales y de democratización.

El final de la guerra fría, durante los noventa, se reflejó en una época de transición bajo la mirada del Comité de Seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA), hacia otros ejes de la alianza entre ellos los temas del narcotráfico, las medidas de Confianza Mutua y Seguridad (MCM), la desarticulación de antiguos conflictos intraestatales, con la esperanza de fortalecerla una vez resignados los fuertes nexos ideológicos que primaban anteriormente. El Concepto y señalamiento de amenazas a la seguridad hemisférica multidimensional fueron consagrados, en medio de un proceso de apertura democrática en varios frentes, en la Conferencia de Seguridad Hemisférica de la OEA celebrada en México en 2003, cuando se añadió el terrorismo y el crimen organizado a la lista de amenazas compartidas².

Sin embargo, en la última década —específicamente desde mediados de los 2000— se registran cambios perceptibles sobre tal situación: la región exterioriza una época de crecimiento económico considerable. En lo social existen esfuerzos significativos para alcanzar los objetivos del milenio (que atacan sobre todo a la pobreza y a la indigencia). Han surgido liderazgos fuertes en el plano ejecutivo, que destacan en la política internacional, la mayoría de ellos ubicados en las tendencias de izquierda y centroizquierda con alta diversidad en sus matices ideológicos y connotaciones antimperialistas, sin faltar dosis de pragmatismo. Los gobiernos más radicales son lo que exhiben mayor confianza y aprobación de la ciudadanía por la ejecución de obras en infraestructura y desarrollo social, aunque también por su cariz ideológico. Tienen en común el estar apoyados por procesos electorales, en algunos casos tan abrumadores que amenazan con extenderse en el tiempo indefinidamente (Venezuela, Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua); el haber

² El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado el 2 de septiembre de 1947 en Río de Janeiro fue el primer arreglo orientado al ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Costa Rica disolvió su ejército en 1948, al considerar al TIAR como garantía suficiente para su defensa nacional. El Tratado fue invocado 20 veces entre 1950 y 1960. Especialmente durante el bloqueo a Cuba en 1962 y la guerra entre Honduras y El Salvador en 1969. La más reciente invocación del TIAR ha sido la de EE.UU. después de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Durante la Guerra de las Malvinas (1982), Estados Unidos prefirió cumplir las obligaciones de la OTAN y no las del TIAR. Por esas razones quedó deslegitimado para el resto de América Latina. México trató de renunciar al tratado en 2002. No lo hizo por el ataque del 11 de septiembre y solidaridad con los EE.UU. El 5 de junio de 2012 los presidentes del ALBA anunciaron su retiro. Ecuador lo ha pedido expresamente al comienzo de este año.

irrumpido de situaciones de crisis políticas cruciales en las que fuerzas tradicionales virtualmente desaparecieron con escasas posibilidades de renovación política. También comparten —los radicales— el haber posicionado su predominio a partir de revoluciones jurídicas (constitucionales) y no en acciones armadas como lo proponía la antigua izquierda (Partlow Joshua, 2009).

En el periodo que analizamos, se percibe el desplazamiento de la defensa como interés central de los estados, a favor de los temas de seguridad en sus distintas dimensiones, pero sobre todo en el de la seguridad pública, narcotráfico y crimen organizado, cuestiones que han llegado a convertirse en el vínculo de los esfuerzos y modalidades de integración regional, destacándose entre ellos el de América del Sur. Lo novedoso del proceso es la existencia de un fuerte desanclaje, especialmente sudamericano con respecto a las políticas, posicionamiento y doctrinas hemisféricas que prevalecieron y se consolidaron en el 2003. Las imágenes de violencia de las guerras de Irak y Afganistán conducidas por los Estados Unidos y sus aliados más cercanos, sin el concurso de las Naciones Unidas pudo ser el motivo de distanciamiento de la emergente y renovada alianza hemisférica todavía con liderazgo estadounidense, sustentada en los principios de la Conferencia Hemisférica de Seguridad, México 2003. Ello pone en duda la vigencia actual de conceptos como los de la seguridad multidimensional y sus consecuencias políticas y operativas, al menos en los sentidos dados hasta la mencionada Conferencia. En su lugar asistimos a la búsqueda de otros arreglos regionales, subregionales e incluso acuerdos extra hemisféricos, favorecidos por los cambios estratégicos y geopolíticos que experimenta el mundo en la globalización.

Es esta ponencia se tratarán desde la perspectiva de un contexto mundial distinto al de las preocupaciones por la Seguridad Hemisférica las relaciones entre: 1) la existencia de un desplazamiento de lo hemisférico hacia lo regional o subregional en materia de seguridad y defensa; 2) el papel del liderazgo regional en esas configuraciones que incluyen la capacidad de conducción civil de la política de seguridad y defensa; 3) por último la sustentabilidad a largo plazo de los nuevos arreglos en proceso de constitución con o sin la injerencia de los Estados Unidos (UNASUR; CELAC)³.

³ Sin embargo debajo de esta superficie hay cuestiones de fondo a discutir para visualizar la sostenibilidad de estas tendencias, sobre todo, de las oportunidades que se presentan para encarar

1. EL CONTEXTO MUNDIAL: LOS RETOS DE LA PAZ

Es innegable que el mundo vive el conflicto bélico más complejo y extendido desde la Segunda Guerra Mundial. El escenario incluye países claves para las alianzas militares de occidente como Turquía e Israel (Fraga, 2014). «La coalición de cuarenta países liderada por EE.UU. ha entrado en combate contra el EI en Siria e Irak, pero sin misiones claras y sin un marco institucional definido. EE.UU. sigue teniendo el 40% del gasto militar mundial y el 60% del gasto en inteligencia, pero esta situación le resulta insostenible». Europa enfrenta simultáneamente el riesgo del terrorismo del EI en su territorio y la irrupción de los nacionalismos extremos (Fraga, 2014). Al contrario de lo ocurrido durante la guerra fría y la posguerra fría (Irak y Afganistán) las acciones bélicas se realizan en múltiples terrenos al mismo tiempo. El conflicto de Siria se ha regionalizado. Grupos armados no estatales y de extrema radicalidad convergen con actividades terroristas y se diversifican en el Medio Oriente, en el centro africano y amenazan con extenderse de manera subrepticia hacia otros espacios con inimaginables consecuencias y formas. Debido a sus dinámicas cambiantes su identificación precisa se dificulta. El reclutamiento de militantes se registra más allá de los límites territoriales de los conflictos. Refugiados y desplazados, nacionalidades marginadas y crisis sanitarias, integran un cuadro de crisis humanitaria de proporciones (Arteaga, 2014).

Todo ello en medio de una prolongada crisis económica mundial y desintegración del orden político internacional de la posguerra fría (Steimberg, 2014) Se producen cambios sustantivos en la estrategia internacional de los Estados Unidos propiciada por la administración Obama para los últimos dos años de su mandato, que implican el retiro de la primera línea de acciones y responsabilidades en la seguridad mundial y el reconocimiento de las dificultades del empleo de las fuerzas militares en estas nuevas tareas.

«Consciente de que los imperios suelen derrumbarse cuando tienen demasiados frentes abiertos, los USA se ha negado a ser el policía del mundo y prácticamente ha exigido la corresponsabilidad de sus socios de la OTAN» (Steimberg, 2014).

desde estas nuevas perspectivas —más subregionales— las problemática de la conducción civil de las fuerzas de seguridad, la institucionalización democrática de la seguridad, y las tareas prácticas que demandan los múltiples riesgos y amenazas que se deben afrontar.

Espacios de conflicto de diverso signo, quedan abiertos como los de Ucrania, la reconfiguración de la geopolítica rusa, la amenaza del estado islámico y la coexistencia de tensiones en el mar de chinas inscritas en los temas tradicionales de soberanía territorial⁴.

En el aspecto de la multiplicación de tareas y atribuciones a las fuerzas militares, un estudio reciente encargado por el ministerio de defensa alemán, ejemplifica las dificultades de los ejércitos en misiones de paz, al destacar problemas de infraestructura del ejército de ese país para garantizar el tipo de misiones que cumple con operativos como el de ayuda a Irak, presencia pacificadora en las fronteras entre Rusia y Croacia y de apoyo humanitario en los países afectados por el ébola (Mesa de expertos, Cuadriga, 09/10/2014). El informe señala que su equipo para nuevas misiones —encargado hace diez años y demorado por la crisis—, ya no sería apropiado para su accionar actual. Si bien este es un caso particular y se coloca solo como un ejemplo, lleva a reflexionar sobre la vulnerabilidad, transitoriedad y obsolescencia de estrategias y sistemas operativos frente a la movilidad y radicalidad de las problemáticas emergentes.

2. LOS NUEVOS LIDERAZGOS LATINOAMERICANOS

Relativamente ajena a los grandes lineamientos del contexto mundial antes descrito, transcurre América Latina con un notorio ensimismamiento, interesada en encontrar diversos espacios regionales o subregionales de deliberación propia. Irak puede ser un parte aguas, un antes y un después, que registra el alejamiento de los países de América del Sur con respecto a los Estados Unidos, aunque las reacciones se diferencian en aliados tradicionales como Colombia y Chile, en moderados como Perú, Uruguay y Brasil. La etapa coincide con el punto más alto del liderazgo del Presidente Hugo Chávez como figura dominante en la subregión, incluso hasta después de su muerte, lo que ha fortalecido una visión bolivariana

⁴ China y Japón mantienen desde hace años un contencioso a costa de las islas Senkaku, que China reclama. Las tensiones se han disparado en los últimos meses ante la presión de la Marina china, que en una táctica ya ensayada con otros islotes del mar de China meridional, envía primero buques pesqueros, luego trae a la guardia costera con la excusa de proteger a los pescadores y, finalmente, con la excusa de proteger a los guardacostas, ocupa el peñón.

(socializada hacia países que no han tenido la influencia directa del héroe sudamericano). Pero no es solamente el temor al poderío militar sobredimensionado de los Estados Unidos inspirado por las secuelas de la invasión —no legitimada por la comunidad internacional— a Irak, sino también las experiencias negativas de las políticas neoliberales, cuyas crisis golpearon a la región sobre todo a Argentina y Bolivia y calaron muy hondo en los sectores sociales más desfavorecidos y clases medias lo que ha llevado a esta nueva situación.

De allí que las posiciones iniciales del Mercosur liderados por Argentina y Brasil hasta el 2006 expresados en la negativa a adherirse a los Tratados de Libre Comercio —ALCA (Visca, 2005)—, así como las expectativas generadas por el desanclaje económico de la subregión que volvió sus miradas hacia las potencias emergentes, como China e India, demandantes de sus *comodities* a precios más altos, fueron asumidas como oportunidades inéditas para afianzar un sentido regional en base a nuevas estrategias de desarrollo económico con participación del Estado como inversor. América Latina desde mediados del decenio se enganchó exitosamente en el mundo económico internacional y esquivó en gran medida las crisis globales que se iniciaron en el 2008. A pesar de todo, no solo hay un desapego o desanclaje de los países sudamericanos hacia los Estados Unidos, sino también de éste hacia ellos por diversas razones. La solidaridad de los presidentes y cancillerías se ha afianzado frente a los amagos de golpe de Estado, con participación militar, experimentados en diversos países de la región.

Las nuevas relaciones de comunidad, que sirven como plataformas de negociación y resolución de conflictos, se han ubicado en torno al UNASUR y al ALBA —posteriormente la CELAC—, todos, sin participación de los EE.UU., han convertido a la OEA en una instancia superflua e irrelevante para la supervisión de la calidad de la democracia. Desde 2008 se han multiplicado los convenios de seguridad y defensa entre los diversos países y se socializa un lenguaje común en los ministerios de la defensa⁵. Se diversifican los vínculos con potencias extrarregionales como Rusia, China, Irán (en el caso de los países del Alba)

⁵ Hechos de este tipo se han sucedido en el período: denuncia de intento de golpe de estado en Bolivia contra el presidente Evo Morales, 2008; golpe efectivo en Honduras contra el presidente Manuel Zelaya, 2009; denuncias de intento de golpe en Ecuador, 2010; golpe efectivo contra el presidente Lugo en Paraguay, 2012; en general las denuncias se mantienen hasta hoy, 18 de febrero de 2014 por medios como Telesur, de que hubo intento de golpe de Estado contra las obras de Chávez en Venezuela.

Francia e Inglaterra en el caso de Brasil y Chile y aumenta el gasto en defensa con adquisiciones de material bélico y de seguridad. El significativo y continuado respaldo popular que reciben los gobernantes les ha dado mayores márgenes de maniobra sobre las fuerzas armadas incluso en países como Ecuador donde previamente los militares mantenían evidentes espacios de autonomía. Se ha introducido elementos del modelo de control militar con mecanismos doctrinarios en los países que han bautizado sus procesos de cambio como «revoluciones ciudadanas», dentro de las cuales se espera que los militares cooperen como agentes activos. Los esfuerzos a este respecto, explícitos en casos como Venezuela, Bolivia y Nicaragua, soterrados en el caso de Ecuador, producen tensiones en las filas castrenses que no llegan en muchos casos a manifestaciones explícitas como en el pasado, presumiblemente por el temor a los altos niveles de popularidad de los mandatarios y a la reacción ciudadana.

Cuadro 1. Aprobación que otorga la opinión pública a sus gobernantes por su gestión



Fuente: Consulta Mitofski. www.consulta.mx 2014.

Arriba, el gráfico proporcionado por la Consulta Mitofski, septiembre 2014, muestra por países y en colores las diferencias en aprobación de las ciudadanías del hemisferio a sus mandatarios. Destacan con sobresaliente Ecuador y Bolivia. Venezuela sin Chávez queda en un nivel medio de aprobación.

Cuadro 2. Ranking de mandatarios mejor aprobados; primeros puestos en el hemisferio

País	Mandatario	Mes de gestión	Fecha	Aprobación (%)
1. República Dominicana	Danilo Medina	24	agosto 14	89
2. Panamá	Juan. C. Varela	02	agosto 14	80
3. Ecuador	Rafaél Correa	88	julio 14	72
4. Bolivia	Evo Morales	114	agosto 14	72
5. Honduras	Orlando Hernández	05	mayo 14	66
6. Nicaragua	Daniel Ortega	89	julio 14	60
7. Uruguay	José Mujica	54	agosto 14	52
8. Paraguay	Horacio Cartes	13	agosto 14	51
9. Colombia	J. Manuel Santos	50	septiembre 14	50
10. Chile	Michelle Bachelet	06	agosto 14	49
11. México	Enrique Peña Nieto	20	agosto 14	47
12. EUA	Barak Obama	69	septiembre 14	41

Fuente: Consulta Mitofski (www.consulta.mx) 2014. Elaboración propia.

La Consulta Mitofski, 2014, otorga a Nicolás Maduro, de Venezuela, el puesto 16 de entre 19 mandatarios (Guatemala no figura en la encuesta), con una aceptación ciudadana de 36%, a los 15 meses de gestión. Los responsables de la consulta reiteran que «este tipo de evaluaciones son solo una forma de medir el trabajo realizado por cada uno de los presidentes o primeros ministros y pueden o no mostrar totalmente la eficiencia y los logros de sus administraciones».

Tales logros se registran especialmente en las áreas sociales en los países latinoamericanos. Según estimaciones de la CEPAL, en el año 2014 todavía un 28% de la población de América Latina era pobre y el 12% era indigente o extremadamente pobre (CEPAL, 2014). Esto

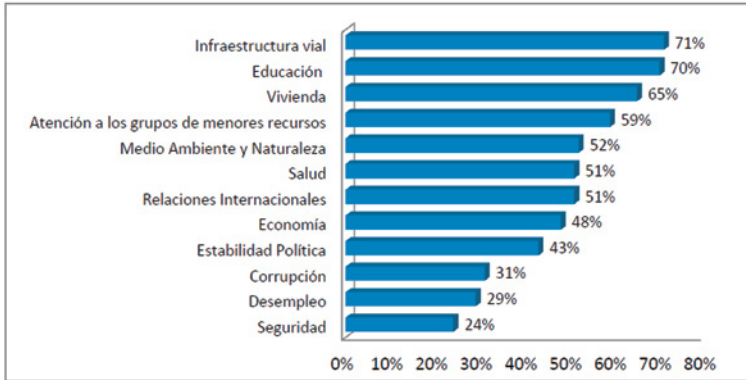
significa que 167 millones de personas eran pobres, y que de ellas, 71 millones indigentes. Con una población de alrededor 606 millones, la pobreza y la indigencia siguen siendo un gran problema en la región. Sin embargo, hay que reconocer que durante la última década la región ha experimentado un gran progreso: del 2002 al 2014 más de 60 millones de personas dejaron de ser pobre y más de 30 millones salieron de la indigencia (incluso considerando el retroceso de los últimos dos años).

Durante las crisis y ajuste económico de la década de los 80, la incidencia de la pobreza en la región *aumentó* de 40.5% a 48.4%. A partir de 1990, esta tendencia cambió y la pobreza en la región ha disminuido de manera consistente. Entre 1990 y 2002 la pobreza se redujo en menos de 5 puntos porcentuales (de 48.4% a 43.9%); del 2002 al 2014 ésta se redujo en casi 16 puntos porcentuales (de 43.9 a 28.0%) (CEPAL, 2015). Esto implica que en la última década la región ha reducido la pobreza a más 3.5 veces la velocidad que había alcanzado en etapas previas. La dinámica de la indigencia es similar. Mientras que de 1980 a 1990 aumentó de 18.6% a 22.6%, para el 2002 se había reducido a 19.3%, y para el 2014 se estima que fue de 12% (CEPAL, 2014). América latina redujo la pobreza de manera más acelerada entre el 2003 al 2013, y esto coincide con el aceleramiento económico producto de la vinculación extrarregional sobre todo con respecto a China (que desde 1980 experimenta un crecimiento nunca visto en su historia) que demanda de la región un amplio rango de commodities. Siendo así, mientras en el período 1990-2002, la región creció a un ritmo per cápita anual promedio de 1.36%, entre 2003 y 2014 el crecimiento fue de 3.20 (CEPAL 2015).

Si bien esta dinámica puede imputarse a las oportunidades coyunturales de mayor ingreso y aumento del precio internacional de los commodities, tampoco se puede decir que las orientaciones políticas de algunos gobiernos como Ecuador, Bolivia, Nicaragua, y la voluntad de incidir en una política social orientada hacia los más pobres, manifiesta en sus discursos y en su manera de gobernar por decreto, en medio de campañas publicitarias y movilización popular —también costosas— no hayan tenido sus impactos favorables en los resultados.

La alta aprobación recibida por los gobiernos latinoamericanos por su gestión pública en desarrollo social, contrasta con la relativamente baja aprobación general a las políticas de seguridad, como lo indica el siguiente cuadro que toma como ejemplo a Ecuador:

Cuadro 3. Aprobación de la gestión presidencial en campos específicos hasta el 2011



Fuente: CEDATOS, 2011 (Espinosa, 2013).

Las opciones ideológicas radicales, con discursos antiimperialistas orientadas a buscar la adhesión de las mayorías populares han producido a su vez divisiones sociales al actualizar las luchas ideológicas de la guerra fría pero con otros matices. Dado que la afinidad ideológica de los «gobiernos revolucionarios» está en duda incluso en el ámbito de grupos considerados más a la izquierda, esta lucha es inidentificada pero no exenta de manifestaciones de violencia (como ocurre en Venezuela) o de oposiciones también ambiguas como en el caso de Ecuador a las que sectores como el movimiento indígena, trabajadores y los impulsores de la Constitución garantista de 2008, antes aliadas al gobierno de Alianza País, también se han sumado. Los grupos son opositores al gobierno, pero no significa que exista posibilidad de acuerdo entre ellos y proveen oportunidades para que militares y policías sean empleados por el régimen en un rango de operativos de disuasión también de dudosa constitucionalidad.

Las situaciones internas de intolerancia contra cualquier tipo de oposición política o social que se vive en la mayoría de los países,

cualquiera que sea su signo ideológico, contrasta con la aparente armonía existente a nivel de las relaciones entre los gobiernos sobre todo en América del Sur, resistente a cualquier factor que lo perturbe aunque temas como el de la afectación de los derechos humanos y la arbitrariedad del poder —últimamente en el caso de Venezuela— sean tan evidentes que el mundo esperaría un pronunciamiento acorde con la carta Democrática de la OEA. Sin duda, existen opuestas opciones ideológicas y estratégicas en el ámbito latinoamericano, sobre todo con respecto a la relación con los USA y a la apertura económica, pero hay que resaltar su convivencia y tolerancia dentro de los distintos arreglos de integración surgidos en estos años: MERCOSUR, ALBA, CELAC, Área del Pacífico, contando también con la dependencia de México y Centroamérica respecto a las políticas de seguridad estadounidenses contra el narcotráfico y el crimen organizado.

Todo ello multiplica y hace impredecibles las respuestas comunes contra riesgos emergentes, aún más porque los procesos electorarios pueden cambiar el rumbo de las cosas y el hegemon estabilizador subregional que todos aspiran encontrar en Brasil, mantiene fuertes intereses hacia afuera de la subregión, como parte de los BRICS, con Rusia, India y Sudáfrica (Rosendo Fraga, octubre, 8, 2014). Este autor reflexiona sobre el posible escenario geopolítico del papel de Brasil en un eventual cambio de su política internacional: restablecer la relación bilateral con los EE.UU. sería uno de los primeros pasos; otro es el intento de jugar un rol de equilibrio entre las potencias ascendentes como Rusia y China con los EE.UU. «La influencia también será política en la región» al «buscar un punto de equilibrio entre los países del ALBA y los del Pacífico». Por el momento, frente al surgimiento de la Alianza del Pacífico integrada por México, Colombia, Perú y Chile —que tiene un volumen de comercio exterior superior al del Mercosur— Brasil podría ejercer influencias para articular un solo bloque político entre el Alba y el Mercosur. Sin embargo, en función de la geografía, América del Sur ha quedado dividida de acuerdo con sus intereses en dos sectores geopolíticos (Atlántico y Pacífico), también delineados respecto a temas como la apertura económica y la relación con los EE.UU. (Fraga, 2014).

3. SUSTENTABILIDAD A MEDIANO Y LARGO PLAZO DE LOS ESQUEMAS DE LIDERAZGO Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD

Nos referimos a la sustentabilidad a mediano plazo de los nuevos arreglos en proceso de definición y redefinición, con o sin la injerencia de los Estados Unidos, centrados en la UNASUR, CELAC, Área del Pacífico y su impacto en la Seguridad hemisférica, regional o subregional. Como elementos de este análisis se pueden señalar: los cambios en el contexto económico mundial y regional; el rumbo errático de la definición estratégica en materia de Seguridad producto del desanclaje geopolítico anteriormente señalado y la vulnerabilidad de la democracia.

1. Las estimaciones de crecimiento económico han variado casi repentinamente en América Latina en los meses recientes debido a los cambios en los precios de *los commodities* y en el ciclo económico global, las estrategias de los países centrales y productores sobre el control de los precios del petróleo, la prolongación de la crisis en el área de la UE, la geopolítica de la URSS y la desaceleración de la economía china —todos ellos tradicionales o nuevos mercados de destino de los productos latinoamericanos—. Es posible que los pronósticos sobre la continuación de la política de disminución de la pobreza e indigencia en América latina no sean tan optimistas, lo que tendría serias consecuencias sociales (Grijalva, 2015). Salta a la luz el hecho de que los factores de crecimiento en esta última década han sido sobre todo exógenos y muchos de los países que se beneficiaron no han procedido lo suficiente hacia el objetivo de asegurar un crecimiento sostenido de sus economías y controlar la desigualdad, al variar esos factores.
2. En lo que respecta al concepto de Seguridad Multidimensional, se puede decir que persiste —mucho más cuando hay una mayor conciencia sobre los significados geopolíticos de la globalización— como concepto pero no con el contenido dado hasta la Conferencia México 2003, ni en el de la Seguridad Hemisférica que implicaba la conformación de un eje en torno a la OEA con dominio estadounidense y sus instrumentos —el TIAR y otros mecanismos que fueron denunciados en su momento por México y últimamente por Ecuador—. No son los sectores militares los que han experimentado

el alejamiento relativo con respecto a esos instrumentos, sino los líderes civiles, por cuenta de su voluntad o de sus cuadros políticos que mantienen posiciones tradicionales sobre el imperialismo y la lucha de clases. Contrasta esto con otros casos como el de Colombia, cuya afinidad con los Estados Unidos en políticas de seguridad como el narcotráfico, el proceso de paz y otros asuntos, lo han llevado a acuerdos como los de mantener bases militares, cuando otros países como el Ecuador los finalizaron unilateralmente.

También es verdad que desde el aflojamiento de la alianza hemisférica, las problemáticas de seguridad en América Latina se han diversificado y dirigido hacia las amenazas de la delincuencia común y crimen organizado en sus diversas formas, sobre cuya gravitación se ha tomado conciencia casi súbitamente sin que previamente haya existido ni el conocimiento, ni las prácticas institucionales y operativas para emprender en reformas policiales eficientes. El reto ha sido la construcción —sin éxitos notorios— de nuevas estrategias y conceptos de seguridad que desde 2008 ha estado a cargo de la UNASUR. La recurrencia a dar nuevas misiones a las fuerzas armadas y aumentar el gasto militar por encima incluso de los presupuestos asignados formalmente a esos rubros, contrasta con los discursos sobre democratización de la seguridad y control civil de los militares que en algunos casos quedaron inscritas en las constituciones «revolucionarias» como las de Venezuela (1999), Bolivia (2006), Ecuador (2008) que insisten sobre el cambio de paradigma desde la visión estatista a la de protección de derechos ciudadanos. A cambio de la seguridad multidimensional, se ha tratado de orientar la doctrina hacia una Seguridad Integral sin que ésta haya quedado definida más que en términos operativos (conjuntos de fuerzas aplicados a la misma misión).

Una propuesta más definida de concertación e integración en materia de defensa es la que ha sustentado el ALBA (Alianza Bolivariana de las Américas), centrada en la retórica de alistarse para una amenaza externa, proveniente sobre todo de una posible invasión estadounidense. En 2008 el presidente Chávez impulsó la creación de un mecanismo de defensa, precedido de múltiples convenios de integración económica y desarrollo social. La idea era avanzar en una estrategia conjunta, articulando a las fuerzas armadas, fuerzas de cooperación civil y cuerpos de inteligencia frente a

la amenaza externa señalada. De todos modos, nunca llegó a concretarse la firma de una alianza militar y sin duda será difícilmente proseguida tras la muerte del líder. En la VII Cumbre Presidencial del ALBA —17 de octubre de 2009— los mandatarios de los países miembros acordaron crear un Comité Permanente de Soberanía y Defensa, encargado de definir una «estrategia de defensa integral popular conjunta» (Rojas Aravena, 2014).

La colisión doctrinaria provocada por la instalación de los viejos sentidos revolucionarios de la época leninista en contextos antes primados por la también vieja seguridad nacional de la guerra fría, que no han sido renovados o actualizados a las circunstancias del mundo actual, han conllevado a una verdadera mixtura en los discursos de las políticas de seguridad que finalmente han desembocado en principios de acción fundamentalmente estatistas. Una real dislocación entre los postulados del «deber ser» de las Constituciones garantistas y el apremio de los gobernantes por encarar los nuevos retos del ascenso de la criminalidad a nivel interno y transfronterizo, acudiendo a la remilitarización de la seguridad pública y ciudadana. Esto que mayormente es imputable a los gobiernos bolivarianos, también es compartido por otros países y particularmente por los centroamericanos donde la violencia criminal reemplazó sin solución de continuidad a la violencia política. Los militares han sido convertidos en paladines de la seguridad pública, pasando a combatir el crimen organizado, el narcotráfico, la violencia juvenil y hasta la delincuencia común (Cajina, 2014).

Entre 2006 y 2012 se experimentó una tendencia creciente en el gasto militar en Centroamérica. Honduras 199,05%, Nicaragua 81.17%, Guatemala 56,76% y El Salvador 35,44%. Lo primero que salta a la vista es el carácter reactivo de las adquisiciones, carentes de sustento doctrinario, político y técnico. El Estudio Global sobre Homicidios 2011 de la ONUDD reconoce que «El narcotráfico organizado no necesariamente se hace visible mediante delitos violentos y letales» por lo que la lógica militarista es a todas luces inadecuada y sus prácticas antidemocráticas llevan a extender las respuestas militares ante protestas populares, movimientos sociales y comunidades indígenas (Cajina, 2014).

El Informe del grupo Nueva Mayoría del 2013 «Las fuerzas armadas y la seguridad ciudadana, estudio comparado en Europa y América del sur», cita datos de la OEA para señalar que en América Latina, con una población que representa el 8% del total mundial, se producen el 40% de todos los homicidios por armas de fuego y el 66% de los secuestros que tienen lugar en el mundo. La fuente principal de violencia es el narcotráfico y el crimen organizado vinculado, principalmente, con la trata de personas, la proliferación de armas pequeñas y livianas. Respecto a los avances logrados desde 2003, el Informe Nueva Mayoría concluye que si bien hay un consenso en América del Sur sobre los valores democráticos que el Estado debe defender, hay pocos avances en los esfuerzos doctrinarios y una dispersión en cuanto al empleo de las fuerzas militares en seguridad interior, pero con controles jurídicos y legislativos. En un extremo está Argentina que mantiene una sólida restricción sobre las operaciones militares en seguridad externa; en el otro está Colombia, Perú y Venezuela con legislaciones muy permisivas. Venezuela lo hace, especialmente con el empleo de la Guardia Nacional. Países como Bolivia, Ecuador y Paraguay, que al carecer de fuerzas intermedias de seguridad han incorporado a las FF.AA. en tareas de seguridad interior, haciéndolas participar en apoyo o en reemplazo de las fuerzas policiales, a través de leyes especiales, decretos, planes y/o políticas (Nueva Mayoría, 2013).

Las mismas lógicas han llevado a que las políticas de Seguridad que exhiben solo en las formas el ropaje garantista, así como las indefinidas reglas de juego del control civil queden en manos de la voluntad omnipresente de los mandatarios. Un caso extremo es el de Ecuador donde el mandatario define las medidas de política en sus sabatinas (programa multimedios de los sábados) y el lunes respectivo empiezan a cumplirse; igual en sus relaciones con militares y policías. Los altos rubros de gasto militar y policial contrastan con el estigma público con el que ha señalado a policías y militares que participaron en un acto de insubordinación policial del 20 de septiembre, asumido sin pruebas fehacientes como golpe de estado e intento de magnicidio.

Ecuador es el país de la región que destina el mayor porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) al gasto militar: el 2,74% en el 2010. Colombia ocupa el 1,89%, mientras que Brasil el 0,77%. La mayor

parte de la inversión en el área se ocupa en personal, seguida de recursos para operaciones y mantenimiento. En tercer lugar están las inversiones en armamento e infraestructura y finalmente la investigación. De los 12 países de la UNASUR, solo 85% ha informado sobre el destino de recursos para Defensa. Ecuador está entre ellos.

«Es una cuestión de transparencia frente al compromiso de confianza que se consideró entre las naciones. La compra de armamento y el destino de recursos para defensa debe medirse, de eso también depende la paz entre países» (El Comercio, 11 de mayo del 2012).

En este país, las medidas han cambiado drásticamente como reacción a eventos de fuerza (marzo de 2008, cuando la invasión de Colombia al campamento de las FAR en territorio ecuatoriano; 30 de septiembre, a raíz del amotinamiento de grupos policiales). En 2007, el gobierno anterior había decretado la subida de sueldos a militares y policías; Correa los ha incrementado considerablemente, coincidiendo después de esos sucesos, pero en medio de rumores de intervención en los fondos provisionales. El propio amotinamiento policial ocurrió a raíz de un anuncio del gobierno sobre la suspensión de condecoraciones a todos los estamentos militares y policiales. En el segundo periodo de su gestión presidencial, Correa ha hecho efectiva la disposición de la Ley de defensa (anterior a sus gobiernos) de traspasar las empresas militares al ministerio de defensa, pero ha conservado la atribución de funciones empresariales al Cuerpo de Ingenieros del Ejército, lo que prácticamente ha monopolizado la construcción de infraestructura pública, favoreciendo incluso su intervención en países del ALBA. Al momento ha presentado reformas a la Constitución ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, que a su vez ha delegado su resolución a la Asamblea que cuenta con mayoría absoluta de Alianza País. Las reformas pretenden asignar nuevamente las fuerzas armadas a misiones de seguridad interior.

El malestar ocasionado en filas militares es expresado por oficiales en retiro que pueden hablar más libremente, como el Coronel ® Alberto Molina Flores, analista y autor de libros y artículo en diversos medios quien en entrevista admite que existen divergencias con el gobierno. Los temas tienen que ver con el juzgamiento a generales

imputados por crímenes de lesa humanidad a consecuencia del Informe de la Comisión de la Verdad propiciada por el régimen; con las reformas a los procedimientos del retiro militar sin consultarse a los uniformados; porque hoy por hoy son civiles armados y no las FF.AA. quienes garantizan la seguridad del Jefe de Estado con la creación del SPP, Servicio de Protección Presidencial (cuya ley «Entidades de Seguridad Pública» está en trámite en la Asamblea, pero en la práctica ejecutándose) sin que existan disposiciones en la Constitución que permitan la creación de organizaciones civiles paralelas a las FF.AA. y la Policía». Otras preocupaciones tienen que ver con el temor a la «venezolanización» de las fuerzas armadas ecuatorianas y frente a un proyecto legal que se anuncia que, ante ciertas emergencias, las FF.AA. y la Policía estarán subordinadas al SPP. Por ello «la evidente fractura y roces entre las FF.AA. y su «Comandante en Jefe» (Ecuador en Vivo, 2 febrero, 2015).

3. Existen preocupaciones en torno a la debilidad de las instituciones ante lo que se ha hecho práctica en América Latina: la tendencia hacia la falta de alternabilidad de los gobiernos. Sobre todo son los países populistas (Ecuador, Nicaragua, Bolivia, Venezuela y Argentina) los que impulsan la permanencia de presidentes quienes, justamente, por su tipo de liderazgo personalista no han propiciado las reformas políticas necesarias o han manejado los instrumentos de participación política a su favor. Las mayorías legislativas cerradas que sustentan, las burocracias instaladas, pero también la dispersión de la oposición son factores propicios para que las discusiones sobre la sucesión presidencial sean casi inexistentes. Pero la debilidad de la democracia tiene que ver con el temor de los ciudadanos ante la inseguridad, pero aún más porque han sido silenciados en su capacidad de demostrar sus inconformidades frente al régimen. En toda la región es incuestionable que los medios públicos han sido captados por los gobiernos, las leyes de Comunicación son restrictivas y los códigos penales han admitido nuevos delitos entre los que se renuevan los relativos a la criminalización de la protesta popular, a pesar de que las constituciones en general admiten este derecho.

En el caso de Ecuador —que es emblemático porque las nuevas fuerzas políticas en el poder, surgieron precisamente de la protesta callejera contra todo el sistema política y el orden de cosas en los pri-

meros años del 2000— la reversión de los principios garantistas han dado lugar a una inédita situación en que los ciudadanos expresan temor, y se van quedando sin canales de expresión.

**Cuadro 4. Criminalización de la protesta social
por el gobierno ecuatoriano 2008-2015**

Razón de encausamiento	Número de procesados	Fuente
1. Procesados por el estado por protestar por minería, agua, medioambiente, otros.	54	Fuente: informe INREDH CEDHU ONG PACHAMAMA
2. Demandas de/a Correa y funcionarios a otros 29 fuente: medios de comunicación	29	Fuente: Medios de comunicación
3. Procesados por el estado por 30 s, Luluncoto, Colegio Central Técnico. Colegio Mejía.	183	Fuente: Medios de comunicación
4. Periodistas y medios nacionales enjuiciados (2 del estado).	16	Fuente: Fundamedios
5. Periodistas y medios de provincias enjuiciados.	20	Fuente: Fundamedios
6. Sanciones administrativas a periodistas y medios nacionales tras ley de Comunicación.	21	Fuente: Fundamedios
7. Sanciones administrativas a periodistas y medios de provincia.	10	Fuente: Fundamedios
Total de procesos	336	

Fuente: Mariana Neira, «El gobierno de Correa aterroriza a los ecuatorianos con juicios», revista *Siempre*, 2015, 3,1. Edición núm. 50. Elaboración propia.

Un análisis del Crisis Group señala que si bien la región que ha minimizado a la OEA como mecanismo de mediación de conflictos, tampoco ha encontrado en la UNASUR (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela) un sustituto idóneo, como parecen indicar los resultados de

la reciente visita de los cancilleres de Colombia, Ecuador y Uruguay además del Secretario General de la UNASUR a Venezuela luego de más de doce meses de violencia política callejera. UNASUR es el único organismo multilateral aceptable para el gobierno, la oposición y la sociedad venezolana, en su conjunto, pero desde la mirada de muchos esa visita solo ha validado «conspiraciones imaginadas de golpes de estado» (Crisis Group, marzo, 11, 2015).

CONCLUSIONES

Lo expuesto permite concluir que América Latina en cuanto a la Seguridad se encuentra en una etapa de transición hacia la definición de sus posicionamientos en seguridad y defensa, apartado estratégicamente de los Estados Unidos y en esta materia también con respecto a Europa, dentro de un ordenamiento mundial indefinido que no exhibe la fuerza de un solo hegemón. El último acápite es suficiente para expresar la escasa sustentabilidad de los liderazgos latinoamericanos, su capacidad de reversión desde los principios democráticos hacia las orientaciones punitivas. La falta de capacidad de expresión ciudadana deja en el soterramiento los conflictos entre la sociedad en su conjunto y los gobiernos. Deja también en suspenso la clarificación de las medidas en el ámbito de la seguridad que se ha convertido en la mayor preocupación de los ciudadanos por encima incluso de los temas económicos y el desempleo.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA, F. (2014). Expansión, 6/10/2014 «Oriente Próximo, perdido en el laberinto islamista». http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/artega-orient-proximo-perdido-en-el-laberinto-islamista#.VEWgkVcwCno.
- CAJINA, R. (2014). Centroamérica: el «retorno» de los que nunca se fueron. Reflexiones sobre la remilitarización. Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos IEE, 15 de agosto de 2014.

- CARDOSO, F. y FALETTO E. (1977) Dependencia y Desarrollo en América Latina. Buenos Aires, Siglo XXI.
- CEPAL (2014). «Panorama Social de América Latina 2024». <http://hdl.handle.net/11362/37626><http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37626>.
- CONSULTA MITOFSKI, «Aprobación que otorga la opinión pública a sus gobernantes por su gestión», septiembre 2014. www.consulta.mx.
- CRISIS GROUP, Caracas/Bruselas. 11 Mar 2015. «Es hora de que América Latina resuelva la crisis en Venezuela. http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2015/latin-america/statement-time-for-unasur-to-defuse-the-crisis-in-venezuela.aspx?alt_lang=es.
- DEFENSA.COM Anuario Latinoamericano de la Defensa 2013. http://www.defensa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8597:anuario-latinoamericano-de-la-defensa-2013&catid=59:especiales&Itemid=166.
- D.W. DE. Mesa de expertos, Cuadriga, 09/10/2014. «Ejército alemán: ¿Listo para más misiones?». <http://www.eldiariomontanes.es/v/20101128/internacional/destacados/ejercito-aleman-desmorona-20101128.htm>.
- FRAGA, R. (2014). ¿Ante una nueva guerra mundial? En Nueva Mayoría, Oct-09. http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4491&Itemid=47.
- LACOSTE, Y. (2008). «Latinoamérica, el sueño imposible de la unidad» en Geopolítica; la larga historia del presente, Madrid, Síntesis, Ed. 2008.
- MOLINA, A. (2015.1.02). «Heridas en FFAA no han restañado», <http://www.ecuadorenvivo.com/entrevistas/203-entrevistas/26615-general-molina-en-a-quemarropa.html#.VR2mifyG-E4>.
- PARTLOW, J. (2009). Las nuevas revoluciones latinoamericanas. <http://mqh.blogia.com/2009/021901-las-nuevas-revoluciones-latinoamericanas.php>.
- REVISTA IBEROAMERICANA DE FILOSOFÍA, POLÍTICA Y HUMANIDADES, año 16, n.º 32. Segundo semestre de 2014. Pp. 203-236. ISSN 1575-6823 e-ISSN 2340-2199 doi: 10.12795/araucaria.2014.i32.11.
- ROJAS, A. (2014). América Latina: cooperación en seguridad 229 y defensa en un contexto de cambios globales. Araucaria.
- ROUQUIEU, A. América Latina: introducción al extremo occidente. Siglo XXI, 1989.
- STEINBERG, F. (6/10/2014). Instituto Real Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/steinberg-desintegracion-del-orden-internacional#.VDiqBVcwCno (*) Publicado el 6/10/2014 en ElPaís.com.

EL DESARROLLO COMO VARIABLE DE SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL EN PERSPECTIVA REGIONAL: EL CASO DE AMÉRICA DEL SUR

DEVELOPMENT AS A MULTIDIMENSIONAL SECURITY VARIABLE
IN REGIONAL PERSPECTIVE: THE CASE OF SOUTH AMERICA

SUZELEY KALIL MATHIAS¹
CAMILA CRISTINA RIBEIRO LUIS²
CAROLINA FERREIRA GALDINO³

RESUMEN

El intento de este trabajo es presentar como Brasil ve el desarrollo como variable de seguridad, en el contexto regional vivido en UNASUR. Para ello es necesario advertir que la noción de desarrollo discutido aquí no se restringe a la esfera económica, que incluye la cooperación como uno de sus mecanismos. El objetivo, por tanto, de las siguientes líneas es la búsqueda de una respuesta, aunque provisional, a la pregunta: en el interior de UNASUR, ¿es posible entender el desarrollo como una variable importante en la seguridad regional?

PALABRAS CLAVE: desarrollo, seguridad, defensa, cooperación, regionalismo, UNASUR.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to present the Brazilian vision of development as a safety variable. Required if does to warn that the notion of development discussed here is not restricted to the economic sphere, which includes cooperation as one of its mechanisms. The goal, therefore, is to give at least one answer, albeit provisional, to the question: within the UNASUR it is possible to understand the development as an important variable in regional security?

KEY WORDS: development, security, defense, cooperation, regionalism, UNASUL.

¹ Profesora de Ciencia Política, investigadora del Grupo de Estudios de Defensa e Seguridad Internacional (GEDES) da la Universidade Estadual Paulista (UNESP) y Pq-2 del Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), São Paulo, Brasil.

² Doutoranda en Relaciones Internacionales del Programa «San Tiago Dantas» e investigadora del GEDES, UNESP, Brasil.

³ Doutoranda en Relaciones Internacionales del Programa «San Tiago Dantas» e investigadora del GEDES, UNESP, Brasil.

1. PRESENTACIÓN

El intento de este trabajo es presentar cómo Brasil ve el desarrollo como variable de seguridad, en el contexto regional vivido en UNASUR. Para ello es necesario advertir que la noción de desarrollo discutido aquí no se restringe a la esfera económica, que incluye la cooperación como uno de sus mecanismos.

El objetivo, por tanto, de las siguientes líneas es la búsqueda de una respuesta, aunque provisional, a la pregunta: en el interior de UNASUR, ¿es posible entender el desarrollo como una variable importante en la seguridad regional?

Teniendo en cuenta el tema de la reunión académica en que se inserta este trabajo, lo que sugiere la seguridad casi superpuesta a la defensa, de manera secundaria buscaremos mostrar cuál es el papel de Brasil en el desarrollo para la seguridad, señalando las diferencias en su comportamiento en la política exterior regional y la política interna nacional.

Para dar cuenta del objetivo perseguido, el texto se divide en cuatro partes. En un primer momento, se presenta la noción de las amenazas y las nuevas amenazas y luego discutimos la construcción del concepto de seguridad multidimensional en la agenda continental. A continuación, se presenta lo que se entiende por desarrollo, haciendo hincapié en la relación entre el desarrollo y la cooperación. En la tercera parte, se habla de cómo estos fenómenos están evolucionando en el contexto de América del Sur. Finalmente, hacemos algunas notas sobre el papel de Brasil.

No es nuestro objetivo presentar conclusiones, así que sus autores estarán satisfechos con llegar a algunas preguntas sobre la relación entre la seguridad, la defensa y, fundamentalmente, la cooperación, el desarrollo y la integración internacional de América del Sur.

2. «NUEVAS AMENAZAS» Y LA EXPANSIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD

El debate conceptual sobre las posibilidades y límites del análisis sobre la seguridad multidimensional impregna la comprensión del pro-

ceso de reorganización del sistema internacional después de que el período de la Guerra Fría y la desfragmentación de la orden bipolar posterior. El nuevo contexto que emerge en las relaciones internacionales está marcada por la hegemonía estratégica de los Estados Unidos sobre las prerrogativas del aumento gradual de los nuevos centros de poder regional, por un lado, y la transnacionalización y la universalización de la diversidad existente antes de las cuestiones políticas, pero se atragantó estructura rígida bipolar en el otro.

En este contexto, se añade en la agenda internacional las llamadas nuevas amenazas, concepto lanzado inicialmente por la Comisión Palme, vinculada al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, encargada de estudiar y analizar las nuevas amenazas que puedan surgir en el mundo en reorganización, en el que se puso en duda la existencia misma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El comité indicó en su informe que a las amenazas tradicionales, es decir, los conflictos interestatales, ahora se añaden una serie de cuestiones, no necesariamente nuevas, pero que son vistas a través del prisma de la seguridad, llamadas «nuevas amenazas». Según Saint-Pierre, la lista de estas nuevas amenazas se registraron algunos problemas viejos que ahora se convirtieron en complejos para su transnacionalización y las múltiples conexiones entre ellas. También señaló que la amenaza es «fenómeno puramente perceptual» (Saint-Pierre, 2011, p. 410), que representa la posición del sujeto frente a una situación en un momento dado.

El concepto de «nuevas amenazas», por lo tanto, se utiliza para designar una serie de fenómenos que constituyen nuevos desafíos a la seguridad de los Estados y las sociedades que constituyen y se asocia a las limitaciones del concepto de seguridad que prevaleció durante la Guerra Fría, cuando de seguridad se define por el equilibrio de alianzas militares, debido a la percepción de amenaza para ser esencialmente vinculada a la hipotético ataque por un país considerado un enemigo.

En este sentido, el enfoque tradicional sobre el concepto de seguridad ha sufrido cambios en las últimas décadas, a través de un proceso de revisión en varios estados y organizaciones intergubernamentales de alcance global. La agenda regional como amenazas para el aparato del Estado comenzó a ser entendida como múltiples naturalezas, que abarcan cuestiones económicas, sociales y ambientales, entre otros. Como

resultado, la seguridad, el plan de un estado a otro, se sometió a una expansión, llegando a ser definido por las Naciones Unidas A / 40/553 (ONU, 1986, p. 3), no sólo como la ausencia de riesgos para la integridad territorial del Estado, sino como una condición en la que los Estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política o coerción económica, y puede buscar libremente su propio desarrollo y el progreso.

Seguridad ha sido renombrado, a partir de entonces como un estado de una relación que depende de la percepción por parte del Estado o de un peligro inminente, y tiene por objetivo modificar las condiciones de equilibrio y de estabilidad ya existentes. Por lo tanto, la revisión de la seguridad de ámbito conceptual dimensional se unió a la discusión y el estudio de «nuevas amenazas», y como el discurso de «nuevas amenazas» se relaciona con las fuerzas transnacionales que, igualmente a la posibilidad de ocurrencias de guerras de naturaleza tradicional, busca modificar o desestabilizar las estructuras y las condiciones de existencia de los Estados.

Observando el concepto de amenaza, sin embargo, se entiende que este concepto se refiere precisamente a la posibilidad de pérdida de una condición específica, no solamente al daño o peligro, pero su señal de aviso de que puede causar un desequilibrio de un estado anterior de la seguridad, como se define anteriormente por Saint-Pierre. El documento A/50/553 de la ONU afirma que la seguridad es una condición en la que los Estados consideran que no hay peligros de diversa naturaleza, pero al estar asociado a una condición particular considerado, impregna la subjetividad de quién o cómo las sociedades identifican los peligros. Por lo tanto, la amenaza es «una representación, una señal, un gesto de disposición o percibida como el anuncio de una situación indeseable o riesgo para la existencia de la manifestación que percibe» (Saint-Pierre, 2004, p. 26), asociando, por lo tanto el concepto de seguridad.

Por lo tanto, la seguridad se define como la percepción y la interpretación de las señales que son reconocidos por el Estado de que se trate como una amenaza a su integridad y supervivencia. Ole Wæver, frente a las nuevas interpretaciones de los conceptos clásicos, traídos por la

contribución de la Escuela de Copenhague de Relaciones Internacionales, define el concepto de seguridad:

Internationally (and increasingly in others contexts), the meaning of 'security' is what it does: someone (a securitizing actor) points to a development or potentiality claiming that something or somebody (the referent object) with an inherent right to survive is existentially threatened, and therefore extraordinary measures (most likely to be wielded by the securitizing actor himself) are justified (Wæver, 2004, p. 56).

La seguridad se puede entender, por lo tanto, como un estado, determinado por la interpretación de la dinámica del sistema internacional o regional, por el Estado de que se trate, o agente securitizante, en relación con algún objeto de referencia. Así, la condición de seguridad tiene una dimensión subjetiva, determinada por la interpretación de la unidad política de acuerdo con su realidad y las necesidades de la sociedad y de los individuos que la componen. Seguridad Multidimensional, por lo tanto, es la percepción de una condición en el que el estado o el actor securitizante cree que no hay peligro de que tanto las «nuevas amenazas» o las «amenazas tradicionales» puedan presentarse, y se desarrolla para el mismo actor el concepto de seguridad en muchas dimensiones: la económica, social, político, etc., con la participación de varias variables de análisis.

2.1. La multidimensionalidad de seguridad en las Américas

En el contexto de la «Agenda Hemisférica»⁴, en el que la amenaza comunista se desvaneció como una amenaza mundial, «nuevas amenazas» se colocaron en la carpeta para justificar una agenda de seguridad común en el continente, en el que predominan la hegemonía estadounidense. En este sentido, la Organización de los Estados Americanos (OEA), de conformidad con la reformulación del concepto de la seguri-

⁴ Como se sabe, desde el punto de vista geográfico, el planeta tierra se divide en dos hemisferios, el oeste y el este. Sin embargo, en lo que respecta a la cuestión de la seguridad, el uso actual del término convirtió el continente en «hemisferio». Así la palabra hemisferio es utilizada en el sentido de continente americano. Aunque no estamos de acuerdo con la analogía de respetar las fuentes utilizadas en este texto se utiliza como sinónimo de los continentes del hemisferio.

dad internacional y el papel de la defensa responsable del mantenimiento de las fuerzas de seguridad del Estado, es el órgano responsable de la redefinición de las amenazas y los problemas de seguridad mediante la integración de todos en el continente americano.

Así se creó en 1995, por la OEA, la Comisión de Seguridad Hemisférica, dedicada a considerar sistemáticamente el tema de la seguridad y defensa en las Américas. Y, del mismo modo, en 1997, se fundó el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, cuya finalidad es promover el intercambio de ideas entre los Estados Unidos y los países del sistema interamericano sobre el tema de la seguridad. También se establecieron las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, que empezaran en 1995 con la reunión de Williamsburg, con el objetivo de establecer un diálogo entre los Ministros de Defensa de los países de América (Torres, 2011, p. 19a). Como resultado, el contenido de la Declaración de Bridgetown, publicado en 2002, reafirma la necesidad de «identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica» (OEA, 2002, p. 2), y:

... reconocieron que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

Más tarde, en 2003, los Estados americanos en la Declaración sobre Seguridad en las Américas reafirmarán que el nuevo concepto de seguridad hemisférica es multidimensional, que incluye las amenazas tradicionales y las «nuevas amenazas», preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa. Entre estas «nuevas amenazas» fueron identificados: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional y el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas, la pobreza extrema, los desastres naturales y de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades; la trata de seres humanos, ataques a la seguridad cibernética, la posibilidad de daños en caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de

materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa, etc. (OEA, 2003, p. 4).

En cuanto al papel de las Fuerzas Armadas, el documento sostiene que las amenazas derivadas de la confrontación bipolar fueron superadas, que también dio lugar a la redefinición de las funciones de defensa, prerrogativas de la estructura militar. Sumado a crisis económica, los países de América Latina pasaron a la reducción de sus fuerzas armadas, o en su caracterización errónea como instituciones relacionadas con la seguridad pública. Desde entonces se han reducido, en algunas regiones, el papel de las fuerzas armadas a milicias responsables de la orden interna, en particular en los países en los cuales narcotráfico era predominante. De una forma u otra, se señala la necesidad de volver a evaluar las misiones militares que sugieren su aplicación como fuerzas de seguridad interna de los Estados.

Además del esfuerzo multilateral de los Estados americanos con el propósito de elaborar una agenda en materia de seguridad hemisférica, el continente tiene diferentes realidades, diferentes contextos sociopolíticos y hay disparidades económicas entre las subregiones. Por lo tanto, la percepción de las amenazas no se corresponde necesariamente con una política única para todo el continente y, todavía, el tratamiento dado a las cuestiones de seguridad, en el contexto de cada país, no es necesariamente la más adecuada. Varios de los puntos relativos a las «nuevas amenazas» no implica necesariamente el supuesto enemigo, o un desafío común en relación con la realidad de los países de América Latina.

El primer tema de la seguridad hemisférica designado por la Declaración sobre Seguridad en las Américas, el terrorismo es un desafío interpretado como una amenaza por los Estados Unidos debido a su posición y papel en el mundo posterior a la Guerra Fría⁵. Aunque no es un problema reciente en el continente americano, desde la Embajada de Israel en Buenos Aires había sufrido un perjuicio, en 1994, el terrorismo fue declarado una amenaza hemisférica sólo después del ataque de sep-

⁵ Por ejemplo, Michael Mann (2006) señala que el imperio estadounidense se está convirtiendo en un gigante militar, un informante económico, una política esquizofrénica y un fantasma ideológico. Quieres pedir más difusión crea más desorden y la violencia.

tiembre de 2001 en los Estados Unidos. Aun así, hay dificultad en los países de América Latina a participar en la lucha contra el terrorismo declarada por los estadounidenses, porque no existe una definición ampliamente aceptada y compartida acerca de que los grupos y las acciones que son consideradas terroristas.

En el rol de qué es grupo terrorista, los Estados Unidos establecen la conexión indisoluble que existe entre el narcotráfico y el terrorismo —la llamada «narco-terrorismo»— el que ha permitido, a menudo con fines políticos o no, la falta de distinción entre los movimientos de protesta con el terrorismo o la guerrilla o actos terroristas, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Por lo tanto, la guerra contra un enemigo difuso y sin frente de batalla definido o en contra de ciertos grupos a los Estados Unidos representan la seguridad, la percepción de los países de América Latina no es una solución, sino más bien podría significar una mayor inestabilidad política y problemas socio-económicos, lo que constituye en realidad una amenaza (Saint-Pierre, 2003, p. 51).

Para los EE.UU. y derivados de la cuestión del terrorismo, la posibilidad de acceso y uso de las armas de destrucción en masa por agentes terroristas también constituye una amenaza a la seguridad hemisférica. Sin embargo, en América Latina es efectivo el acuerdo de Tlatelolco, que se refiere justamente a la renuncia al desarrollo y uso de las armas nucleares. El Tratado de Tlatelolco, elaborado en la década de 1960, no había sido ratificado por Chile, Argentina y Brasil que sólo lo ratificaran en la década de 1990 (Wrobel, 1993, p. 35a). Con la firma por todos los países del Tratado de Tlatelolco, el peligro de diseminación nuclear ya no es una amenaza para la región. Una vez más, poniendo diseminación nuclear entre las «amenazas hemisféricas», sólo refuerza que es la realidad americana.

Otra cuestión que se plantea en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, entendida como un asunto de seguridad hemisférica, es el crimen organizado transnacional y el problema mundial de las drogas. El narcotráfico aumenta la violencia social y el lavado de dinero, y desestabiliza el monopolio de la violencia estatal. Por eso, el crimen organizado se ha convertido en una preocupación constante para los países con alta tensión social, como Colombia y México. Sin embargo, como se puede observar en los informes diarios de las noticias, la lucha contra el

tráfico por la represión armada contra el crimen organizado no sólo contribuye a aumentar la resistencia de estos grupos, sino también para provocar nuevos problemas sociales y políticos, poniendo en peligro la integridad del Estado.

El Plan Colombia, iniciado en 2000 por el Gobierno colombiano con el apoyo militar y financiero de los EE.UU., es un ejemplo destacado de la política hemisférica para combatir el narcotráfico. La idea original fue la de sustituir la producción de narcóticos por las actividades económicas alternativas, buscando soluciones negociadas con los distintos grupos de interés, incluyendo la guerrilla, promocionando un ambiente de relajación y la no violencia. Se pidió al Gobierno estadounidense a aportar fondos, pero EE.UU. condicionó su ayuda económica al desarrollo de una estrategia bien definida para combatir el narcotráfico. El Plan Colombia se ha adaptado a esta demanda, y desde entonces desarrolló un fuerte componente militar y policial, también estableciendo el uso de bases militares en la región por parte de EE.UU. El Plan hace uso también de la fumigación para desestimular el cultivo de plantas ilegales, especialmente marihuana y la coca.

La fumigaciones han arrojado a desalentar el cultivo de narcóticos, pero también llegan al cultivos agrícolas y genera por eso el aumento de la violencia en las zonas donde predominan los grupos guerrilleros, en especial las FARC. Por otra parte, el Plan Colombia ha generado el desplazamiento interno de la población local, incluyendo las zonas fronterizas con los países vecinos (González, 2011), el aumento de la tensión regional y causando así un problema de seguridad real en la región.

Otras cuestiones planteadas y discutidas en el marco de la preparación de una agenda de seguridad hemisférica corresponden a las cuestiones sociales, vinculando la seguridad y el desarrollo. Con respecto a las amenazas percibidas derivadas de la extrema pobreza, los desastres naturales, propagación de enfermedades y la trata de personas, la cooperación internacional, como se señala en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, se convierte en un recurso útil para mitigarlos. Sin embargo, hay que señalar que, si bien las amenazas se multiplican en el contexto de la posguerra fría, siendo percibido por los Estados en varias dimensiones más allá del área político-militar, no

todos corresponden a cuestiones de seguridad internacional, como argumenta Barry Buzan:

Unlike «social security», which has strong links to matters of entitlement and social justice, international security is more firmly rooted in the traditions of power politics. [...]. In this context, security is about survival. Threats and vulnerabilities can arise in many different areas, military and non-military, but in order to count as security issues they have to meet strictly defined criteria that distinguish them from normal run of the merely political (Buzan, 1997, p. 13).

En resumen, al subordinar las «nuevas amenazas» a los problemas de seguridad, se corre el riesgo de clasificar tales cuestiones en el ámbito errado. La securitización permite que sean empleados en relación con las amenazas medidas excepcionales o acciones de emergencia, que legitiman las intervenciones militares, el uso de la fuerza y de las actividades que serían ilegales en otros contextos (Buzan, 1993, p. 14). Por lo tanto, en el contexto de América Latina, debido a la existencia de lugares donde la inestabilidad política, económica y social, y la vulnerabilidad a los desastres naturales, «nuevas amenazas» pueden ser evocadas para justificar posibles intervenciones externas en la región. Por otra parte, las cuestiones relativas a la seguridad social están estrechamente relacionados con el desarrollo y la cooperación para toda la región en el análisis del crecimiento, dando lugar a un concepto positivo de la variable de la seguridad multidimensional.

3. COOPERACIÓN COMO CAMINO AL DESARROLLO

En la Declaración sobre Seguridad en las Américas, ya se ha mencionado, también se esbozaron algunos lineamientos de política que deben impulsar los estados americanos con el fin de hacer frente a estas nuevas amenazas. Como algunos de los desafíos a la seguridad hemisférica fueron percibidos como transnacionales, una de las formas elegidas para hacer frente a ellos era la cooperación. La solidaridad hemisférica, expresada a través de la cooperación técnica económica, política, jurídica, ambiental, social, de seguridad y defensa, tanto se aplicaría a nivel multilateral, a través del apoyo de organismos supra-

nacionales y comités específicos, como de forma bilateral a través intercambio de información y la asistencia mutua.

Entre los medios de cooperación multilateral, el documento destaca el apoyo de la Agencia Internacional de Energía Atómica y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas; las Cumbres de Ministros de Defensa de las Américas y las Cumbres de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas; el fortalecimiento de la Comisión Interamericana contra el Terrorismo y la cooperación bilateral, hemisférica, a través del intercambio de información y la más amplia asistencia jurídica mutua para prevenir y reprimir el terrorismo; la cooperación económica; estrategias de desarrollo en el interior de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para combatir la enfermedad; fortalecimiento de la Comisión Interamericana sobre la Reducción de los Desastres Naturales (CIRDN). Por otra parte, la Declaración prevé la coordinación y la cooperación técnica para fortalecer las instituciones nacionales que se dedican a prevenir y sancionar estos delitos transnacionales ya identificar y enjuiciar a los miembros de las organizaciones delictivas transnacionales (p. 9-10).

Pero, ¿qué es la cooperación? Aquí se argumenta que la cooperación no es un acto simple, sino un proceso que implica acciones coordinadas y agentes. En este sentido, el proceso de la cooperación puede ser visto como un posible mantenimiento de la estabilidad interna de los países y también de paz de la ruta internacional, la mejora de las relaciones económicas y sociales entre los países. En general, se puede entender el proceso de la cooperación como un elemento capaz de soportar las relaciones interestatales.

La cooperación es un proceso interactivo que permite la ayuda mutua y la consecución de múltiples tareas, lo que permite el desarrollo de una esfera de coordinación de políticas. El proceso requiere la cooperación de los estados, las organizaciones y los individuos, la adecuación de su conducta a las exigencias y opciones de los que se beneficiarán del proceso. La cooperación intergubernamental, por ejemplo, se produce cuando las políticas llevadas a cabo por un gobierno son percibidos por los demás gobiernos como facilitadores en la consecución de

los nuevos objetivos, lo que permite la consecución de sus propios objetivos gubernamentales (King, 1994).

Cooperación y desarrollo son elementos que trabajan juntos y en un espectro más amplio de análisis, se pueden encontrar en todas las esferas de la cooperación, la posibilidad para el desarrollo económico y social, el que, a su vez, son capaces de limitar o reducir al mínimo los conflictos armado orden interno o intrarregional, que sirve como una herramienta para la prevención y la preservación de la paz. Las iniciativas de cooperación permiten a los países en desarrollo superar la condición de ninguna equidad impuesta implícita o explícitamente por los países ya desarrollados. Debido a la cooperación de las iniciativas que no se limitan a la esfera económica, algunas variables contribuyen significativamente al mantenimiento de la paz, para promover la sostenibilidad de la existencia real del estado como organizador de la vida social.

La receta para obtener el desarrollo en el marco político-institucional tiene estrecha relación con el contexto político del sistema internacional organizado por los países desarrollados para mantener su poder relativo de cara a los países en vías de desarrollo o subdesarrollados. En otras palabras, se recomiendan acciones para satisfacer los intereses de las grandes potencias, pero que, sin embargo, a menudo alejan de las especificidades estructurales (en términos políticos, económicos y sociales) los países que buscan entrar de manera más competitiva y asertiva en el sistema internacional, este es el caso, por ejemplo, de los procesos de construcción de los estados emergentes de conflicto.

Los países ricos, que buscan mantener su papel y su nivel de desarrollo, «pateando la escalera» [Kicking Away the Ladder] en la medida en que impiden que los países en desarrollo obtengan el éxito económico (Chang, 2004, p. 13). El desarrollo es precisamente este proceso que los países pobres no pueden lograr. Como ruta alternativa para superar la imposibilidad de un desarrollo eficaz, los países buscan acuerdos de cooperación regional, que incluyen arenas distintas. Es en este sentido que observamos el aumento de iniciativas de cooperación regional, incluyendo temas como la seguridad y la defensa en el marco de esta búsqueda de resultados cooperativos regionales (Pagliari, 2011).

Teniendo en cuenta la definición weberiana del poder, o sea el poder es una relación de hombres que dominan otros hombres, «patear la escalera» es precisamente la creación de instrumentos de acceso y el mantenimiento de un poder limitado —la limitación del acceso de los países pobres o en desarrollo a nivel de país desarrollado con eficacia— en un contexto relacional.

La manera de desviar esta realidad se encuentra todavía en la lógica relacional del poder, unir fuerzas con los actores en el mismo nivel de desarrollo, a fin de lograr, en el menor tiempo y con menos esfuerzo individual, la reconstrucción de las escaleras. Esta cantidad de esfuerzo se refleja en la cooperación. Por lo tanto, la cooperación a nivel regional es una forma que permite el logro de intereses comunes. A través del acto de cooperar, y no hay diferencias significativas entre el desarrollo económico y otros, es posible superar la lógica de la relación entre los países desarrollados y no desarrollados porque la énfasis es por el interés común.

La cooperación a nivel regional muestra una interesante ruta para los países suramericanos, que adoptaron ampliamente estas formas de interacción recientemente. En el ámbito de la defensa y la seguridad, la cooperación, aunque incipiente entre en América del Sur, ha demostrado ser importante en el largo plazo porque puede traer ganancias a los países que forman parte de este proceso de interacción, que tiene como telón de fondo para su propia acción conjunta la rearticulación del sistema internacional de la posguerra fría.

Durante la década de 1990, la acción colectiva entre los países en desarrollo no era tan importante, y ellos favorecieron las relaciones con los países desarrollados, además de seguir los requisitos de las organizaciones internacionales con el fin de alcanzar los mismos niveles de los países centrales. Aclara Ohmae (1999, p. 15):

Existe uma trajetória razoavelmente previsível ao longo do qual as prioridades vão mudando à medida que as áreas econômicas passam por sucessivas fases de desenvolvimento. Esse movimento de subida da escada do desenvolvimento nada tem a ver com a cultura, mas tem tudo a ver com a capacidade da região de mobilizar as políticas, as instituições e a infraestrutura correta no momento certo.

4. DESARROLLO EN DEFENSA Y SEGURIDAD EN SUDAMÉRICA

Uno de los efectos del establecimiento de una agenda de seguridad hemisférica fue la mayor presencia militar estadounidense en América Latina, especialmente en Colombia. Esta presencia creciente tiene distintas formas: programas de capacitación; asesoramiento; ejercicios conjuntos; venta de material militar; establecimiento de bases aéreas y la instalación de radar, entre otros.

La responsabilidad de la ejecución de los programas de seguridad de EE.UU. para América Latina y el Caribe pertenece al *U. S. Southern Command* (Southcom), con sede en Miami, Florida. Las tareas asignadas al Southcom incluyen la lucha contra el tráfico de drogas, la relación con las fuerzas armadas de muchos países, el control y la no proliferación de armas, las operaciones antiterroristas y de asistencia humanitaria (Rippel, 2004, p. 6).

En América Central y en el Caribe, la presencia de EE.UU. es más fuerte, reforzada por las condiciones económicas en la región. La gran asimetría en el comercio entre los países de América Central y EE.UU. define una situación que contribuyó al fortalecimiento de las relaciones políticas jerárquicas. Por lo tanto, la agenda de seguridad hemisférica propuesta por los Estados Unidos no sólo fue recibida positivamente, pero también refleja la realidad y necesidades de los Estados de la región.

Las acciones de los grupos del crimen organizado y los narcotraficantes desestabilizan los gobiernos locales y la condición insular de la mayoría de los países locales, los hacen aún más vulnerables a la dependencia exterior, especialmente con los Estados Unidos. Por otra parte, la coordinación entre EE.UU. y los países de América Central y Caribe es de interés a los estadounidenses, ya que la mitigación de los problemas sociales en estas regiones impide la migración hacia los EE.UU.

Del mismo modo, las relaciones entre Estados Unidos y México reflejan, en cierta medida, las necesidades y percepciones de amenazas comunes y compartidas. En visita a México en abril de 2009, el presidente de Barack Obama tuvo como el tema principal las drogas y la violencia en México, además de las cuestiones de inmigración y el medio ambiente, las cuestiones que corresponden directamente a las difi-

cultades que afectan los dos países, aunque de distintas maneras (*The Times*, 17/04/2009)⁶. La mayoría de las armas utilizadas por grupos narcotraficantes tienen su origen en EE.UU., y es un enorme mercado consumidor de narcóticos. Por lo tanto, la cooperación entre México y EE.UU. para el tratamiento de estas cuestiones debería contribuir conjuntamente a superar el problema.

En Sudamérica, sin embargo, la existencia de una clara dinámica política y económica, unidos a los procesos de cooperación política e integración regional, la agenda de seguridad hemisférica no respondió satisfactoriamente a las necesidades del subcontinente. El Plan Colombia, por ejemplo, llevó al aumento de las tensiones regionales, una vez la lucha contra la guerrilla y contra el tráfico de drogas genera el desbordamiento de la violencia a otros países vecinos, especialmente Colombia, Venezuela y Ecuador.

Por otra parte, América del Sur tiene mayor nivel de industrialización, en comparación con América Central y el Caribe, así como mantienen relaciones más diversificada y menos dependiente de EE.UU. Así, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), proyecto de cooperación económico-comercial de alcance continental, propuesta por los estadounidenses, y que aumentaría la influencia de Estados Unidos en la región, no fue bien recibido por los gobiernos de América del Sur, como se ejemplifica en la Declaración de la Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata (Argentina) en 2005.

La configuración política de América del Sur apunta para el desarrollo de su propia agenda de cooperación económica y de seguridad, con el objetivo de mejorar la seguridad multidimensional. En respuesta al aumento de la influencia estadounidense en el subcontinente, incluyendo la presencia militar, los gobiernos de América del Sur han puesto en marcha el proyecto de integración regional de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)⁷. Además de la cooperación económica, el proyecto consta de varias juntas que abordan cuestiones relacionadas

⁶ THE TIMES. *Barack Obama arrives in México amid drugs violence*. 17 de abril de 2009. Disponible en: 'http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us_and_americas/article6108394.ece'. Acceso en 29 de julio de 2011.

⁷ Disponible en: '<http://www.pptunasur.com/inicio.php?idiom=1>'. Acceso en 30/07/2011.

con el desarrollo social, el sector de la energía, la educación, la salud, la infraestructura, el tráfico de drogas y, el más importante, la defensa.

Así, en el contexto de la seguridad regional y la defensa, se estableció el Consejo de la Defensa de América del Sur, responsable de fomentar una identidad sudamericana en defensa, mejorando la transparencia y la cooperación entre los países de América del Sur. También se creó el Consejo de Defensa de Sudamérica, encargado de preparar un Plan de Acción, prevista para dos años, con el objetivo de desarrollar una política de defensa común, la identificación de factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional. Así se celebró en Venezuela en mayo de 2010⁸, el primer seminario del Consejo de Defensa Suramericano, y se constituye en Argentina en mayo de 2011 el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa⁹, con el propósito de satisfacer intereses específicos en la defensa de los miembros de los países de UNASUR.

5. EL PAPEL DE BRASIL

El Consejo de Defensa Suramericano fue propuesto por Brasil en 2008 y, por lo tanto, poco después de la creación de UNASUR. Se puede decir que la importancia de esta iniciativa está directamente ligada a los principios subyacentes de la política exterior brasileña que favorecen el multilateralismo, la reciprocidad y la tradición de la búsqueda de la paz, especialmente en América del Sur¹⁰. Objetivo principal del Consejo es precisamente promover la cooperación en materia de defensa regional y la gestión de conflictos, de forma autónoma, sin necesidad de agentes

⁸ Disponible en: 'http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=333&Itemid=261 &lang=pt'. Acceso en 30/07/2011.

⁹ Disponible en: 'http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=384%3Aministro-de-defensa-del-peru-inaugura-centro-de-estudios-estrategicos-de-unasur-en-buenosaires&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=pt'. Acceso en: 30/07/2011.

¹⁰ El mayor ejemplo de estos rasgos en la política exterior de Brasil es en la organización geográfica de América del Sur y la inserción de Brasil en el subcontinente: a pesar de que es el país más grande del subcontinente y bordeando 10 países (sólo Rusia tiene un número más grande de vecinos y por lo tanto, una frontera más grande) de 12 países que conforman, fueron pocas guerras regionales con la participación de Brasil, ninguno en el siglo xx, en el principio de que consolidó las fronteras regionales, a través de negociación de sus fronteras, así como activamente participado en los acuerdos para el establecimiento de las fronteras entre los países de América del Sur.

externos a la región, tales como la OEA y EE.UU. El entonces canciller brasileño Celso Amorim (2010, p. 147) dijo:

«a UNASUL foi um feito extraordinário: o primeiro Tratado entre todos os países sul-americanos e somente eles. É uma nova entidade que surge para dar à região a moldura política que irá aglutinar os esforços integracionistas e reforçar a identidade internacional da América do Sul».

El desarrollo siempre ha constituido otra bandera de la política exterior y doméstica de Brasil¹¹, que no es distinto de sus vecinos con Argentina en el primer lugar. Presionado por los países centrales, en particular EE.UU., la región siguió el camino de la apertura de los mercados en detrimento de la autonomía. Sin embargo, aun cuando el Consenso de Washington prevaleció durante la década de 1990, el aspecto de desarrollo no fue completamente abandonado por Brasil, que hizo uso del Mercosur como mecanismo de desarrollo (Vizentini, 2003, p. 63; Lotério, 2014, p. 95), incluyendo en acciones cooperativas en defensa en el Mercosur (Mathias *et al.*, 2011).

En defensa, el Mercosur trabajó como una manera de construir la confianza y la resolución de conflictos que allanó el camino para el nacimiento de UNASUR y en su interior lo CDS. Así, durante los años 1990 a 2008, las instituciones del Mercosur funcionaban como un lugar apropiado para el aumento de las medidas de confianza mutua representados por la apertura de las fuerzas armadas de los países que la componen (las operaciones militares conjuntas), la adopción de mecanismos de evaluación comunes defensa (modelos de presupuesto), tratados de control de armas, etc. (Mathias *et. al.*, 2011, p. 18; Flandes, 2004, p. 3).

Debido al tamaño del país, Brasil puede compartir las mismas amenazas percibidas por los países andinos como los países del cono sur del subcontinente —el que algunos autores llaman «pertenencia a los dos complejos de seguridad en América del Sur» (Lotério, 2014, pp. 140-5). Ya por su formación económica, insertada debajo de los valores occidentales y al mismo tiempo, agrícola e industrial, se permite compartir

¹¹ El desarrollo, de la misma manera que la integración de América Latina, es una prioridad importante para Brasil. Tanto es así que ya en el artículo 3 de la Constitución de 1988, se puede leer: «*Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (...) II - garantir o desenvolvimento nacional (...)»*. Disponible en: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/con1988.pdf

los intereses de los países en desarrollo y los países pobres, que representan a sus reclamos en los foros internacionales (Lafer, 2001, p. 41).

El análisis de estas características sugiere que el liderazgo brasileño sería natural en el subcontinente. Sin embargo, no es lo que sucede. Debe tener en cuenta que el país es presionado por una «esquizofrenia sudamericana», como llamó Luis Tibiletti: por un lado, los países de la región quieren y piden el liderazgo de Brasil; por otro, cuando Brasil está a la cabeza, es acusado del imperialismo. Eso es lo que explica el comportamiento de Brasil de cara a sus vecinos: sus acciones pioneras con el fin de crear mecanismos para la cooperación regional y, al mismo tiempo, cuando existan tales mecanismos, su cautela, a veces rayana en la pusilanimidad, en profundizar la cooperación.

Considerado la prevalencia de la desintegración del aparato estatal en la región como resultado de las políticas neoliberales y la presencia de los gobiernos populares de «izquierda», el comportamiento de vacilante de Brasil ha estado trabajando para asegurar dos arenas distintas para defensa y seguridad especialmente en lo que se refiere al desarrollo de las políticas militares. En su política interior, la única política militar que presenta al actual gobierno de Dilma Rousseff, se refiere al uso de los militares como agentes de la ley, como policías. Eso contradice tanto la política de defensa nacional como las actitudes de Brasil en los foros internacionales. Para citar sólo un ejemplo, tal vez el más ilustrativo, como ya se ha mencionado aquí, los Estados Unidos ha estado abogando por lo menos desde la V Reunión de Ministros de Defensa del Hemisferio, que se celebró en 2002, el empleo de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad pública, pero jamás obtuvo éxito porque la delegación negociadora de Brasil hizo un intenso trabajo de rechazo (Torres, 2011). Sin embargo, el mismo gobierno es el principal responsable del empleo de las fuerzas armadas como fuerzas de policía.

Por ende en el tema propuesto para este trabajo, es decir, el desarrollo como una variable de seguridad, se argumenta que la región está en camino, la creación de foros y mecanismos (como el CDS) adecuados para crear la sinergia necesaria para superar las divergencias y adopción de respuestas compartidas. En este aspecto, la definición multidimensional de la seguridad ha tomado el desarrollo como una de sus dimensiones, que le da también el contenido de la cooperación y el con-

senso entre las partes interesadas, los países de UNASUR. Y esto ha sido positivo para la necesaria separación entre la actividad de seguridad pública y la actividad de defensa.

BIBLIOGRAFÍA

- AMORIM, C. (2010). *Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, vol. 2.
- BUZAN, B. (1997). Rethinking Security after the Cold War, *Cooperation and Conflict*, 32 (1), pp. 5-28.
- CHANG, H.J. (2004). *Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP.
- GONZALÉZ, L. C. (2011, 14 de febrero). Desplazamiento interno, seguridad y crisis fronteriza. *Seminario Binacional Relaciones Fronterizas: El gobierno de la Seguridad Ciudadana*. Quito: Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO-Ecuador, digit.
- KING, G; KEOHANE, R.; VERBA, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University Press.
- LOTÉRIO, B. (2014). *A influência da agenda mercosulina na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. São Paulo: UNESP (San Tiago Dantas), digit.
- MANN, M. (2006). *O Império da Incoerência*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- MATHIAS, S.; MATIJASCIC, V. y MEI, E. (2011). Defesa no Mercosul: vitória ou fracasso na integração? *Latitud Sur*, 6, pp. 7-26.
- OEA (2002). AG/DEC. 27 (XXXII-O/02). Declaração de Bridgetown: abordagem multidimensional à segurança Hemisférica. [[www.scm.oas.org/pdfs/2003/agres27p. PDF](http://www.scm.oas.org/pdfs/2003/agres27p.PDF)].
- OEA (2003). CES/DEC. 1/03 rev. 1 corr. 1. Declaração sobre Segurança nas Américas. [www.oas.org/xxvga/portuguese/.../DeclaracionMexico_Seguridad.pdf]
- OHMAE, K. (1999). *O fim do Estado-Nação*. Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- ONU (1986). *Doc. A/40/553. Los conceptos de seguridad*. Nova York: Departamento de Asuntos y Desarme.
- PAGLIARI, G. C. (2011). O Brasil e a cooperação regional nos temas de defesa e segurança. *Anais do XXVI Simpósio Nacional da ANPUH*. São Paulo: ANPUH – SP.

- RIPPEL, M. P. (2004). *O Plano Colômbia como Instrumento da política norte-americana para a América Latina e suas consequências*. Brasília: Marinha do Brasil.
- SAINT-PIERRE, H. L. (2011). Defesa ou Segurança? Reflexões em torno de conceitos e ideologias, *Contexto Internacional*, 32 (2), pp. 407-433. [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010285292011000200006&script=sci_arttext]
- (2003). Reconceitualizando novas ameaças: da subjetividade da percepção à segurança cooperativa. En Soares, S A; Mathias, S K (Orgs.). *Novas ameaças: dimensões e perspectivas*. Desafios para cooperação em defesa entre Brasil e Argentina. São Paulo: Sicurezza.
- TORRES, S. M. (2011). *As Conferências de Ministros da Defesa das Américas: interesses brasileiros versus interesses norte-americanos*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. São Paulo: UNESP (San Tiago Dantas), digit.
- VIZENTINI, P. (2003). A política externa brasileira em transição: do desenvolvimento ao neoliberalismo. En Martins, E C R (Org.). *Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI.
- WÆVER, O. (2004). Peace and Security: two concepts and their relationship. En Guzzini, S; Jung, D (eds.). *Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research*. London: Routledge.
- WROBEL, P. (1993). A diplomacia Nuclear Brasileira: A não-proliferação nuclear e o Tratado de Tlatelolco. *Contexto Internacional*, 15 (1), pp. 33-45.

LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL Y LOS RETOS
DE LA COOPERACIÓN INTERAGENCIAL
MULTIDIMENSIONAL SECURITY AND THE CHALLENGES
OF INTERAGENCY COOPERATION

CARLOS MALDONADO PRIETO¹

RESUMEN

Se analiza el proceso de adopción de la seguridad multidimensional a nivel del hemisferio americano, entendido como un verdadero cambio de paradigma. Esto implica que surge una nueva dimensión que se suma a lo nacional y lo internacional que hasta ahora había dominado la discusión en las relaciones internacionales. Eso implica que la única forma de actuar para eliminar o mitigar las inseguridades que trae consigo esta nueva dimensión, es la imperiosa necesidad de la cooperación. En esa línea analítica, se presentan tres niveles de concreción de la seguridad multidimensional, tanto en el plano hemisférico (OEA), regional (UNASUR) y nacional (el caso de la Comisión Nacional de Desminado Humanitario de Chile).

PALABRAS CLAVE: seguridad multidimensional, seguridad humana, cooperación interagencial, administración estatal

ABSTRACT

This paper analyzes the process of adopting a multidimensional security policy in the American hemisphere, understood as a real paradigm shift. This implies that a new dimension is added to the national and international levels emerges and which had hitherto dominated the discussion in international relations. That means that the only way to act to eliminate or mitigate the insecurities that come with this new dimension, is the imperative of cooperation. In this analytical line, three levels of specificity of multidimensional security are presented in both the hemispheric (OAS), regional (UNASUR) and national level (the case of the National Commission for Humanitarian Demining in Chile).

KEY WORDS: multidimensional security, human security, interagency cooperation, state administration

¹ Historiador. Asesor en relaciones internacionales del Ministerio de Defensa de Chile. Historian. Adviser on international affairs at the Chilean Ministry of Defense.

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta ponencia es presentar una visión de la aplicación práctica del concepto de seguridad multidimensional en América Latina.

Inicialmente se esboza una aproximación conceptual, su desarrollo histórico desde la década de los ochenta del siglo recién pasado, hasta su concreción en la adopción por parte de organismos intergubernamentales de nuestro hemisferio y otros.

Luego se presentan tres niveles de concreción de la seguridad multidimensional, tanto en el plano hemisférico, regional y nacional, como ejemplos concretos de cooperación interagencial, el elemento central del nuevo paradigma adoptado.

En el caso hemisférico se pasa revista a los esfuerzos de la Organización de Estados Americanos (OEA) para enfrentar en forma cooperativa los desafíos de seguridad.

En el caso regional, se muestra la experiencia reciente que se ha acumulado en el desarrollo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y sus diversos Consejos.

Y en el caso nacional, se analiza la Comisión Nacional de Desminado Humanitario de Chile como un ejemplo exitoso de cooperación interagencial.

1. ELEMENTOS CONCEPTUALES

Como sabemos, el concepto clásico de seguridad está íntimamente relacionado al poder militar. En el pasado se entendió que el Estado debía prevenir y eventualmente rechazar amenazas militares provenientes de otros estados, defendiendo por la vía de las armas la soberanía, la independencia y el territorio. Es así que cada Estado está llamado a preservar su propia seguridad incrementando su poder por medio de su capacidad militar.

Sin embargo, a partir de la década de los ochenta del siglo xx comenzaron a surgir concepciones que ponían en cuestión esa definición

de la seguridad. Las críticas se centraban en el hecho de que ésta únicamente tenía en mente la seguridad del Estado, dejando de lado a los ciudadanos y otras esferas de la vida social que no fueran el puro ámbito militar.

A su vez, el desarrollo vertiginoso de la globalización dejó en evidencia que el Estado ya no era el único actor internacional mientras surgían nuevos riesgos y amenazas que tenían dimensiones transfronterizas y cuyas soluciones no podían buscarse a escala nacional, sino en la cooperación internacional.

Un aporte sustancial en este sentido lo ha hecho la Escuela de Copenhague. Según el británico Barry Buzan, uno de sus principales representantes, la seguridad consiste en enfrentar las amenazas y ser capaz, tanto los Estados como las sociedades, de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad y a su integración funcional frente a fuerzas de cambio consideradas hostiles (Buzan, 1991a, p. 432).

Según esta nueva visión, la seguridad no se limita a una sola dimensión. Es decir, las amenazas que pudieran poner en jaque a la seguridad provienen de diversas direcciones. «La seguridad se aplica a un campo de múltiples dimensiones para preservar a un individuo, sociedad o Estado» (Orozco, 2006, p. 148).

Buzan fue quien determinó que la seguridad tiene cinco dimensiones: la militar, la política, la económica, la social y la medioambiental. La *seguridad militar* tiene que ver con la defensa del Estado tanto soberanía, independencia y territorio, y con las percepciones de amenazas que pudieran provenir de otros estados. La *seguridad política* se refiere a la institucionalidad del Estado, su sistema de gobierno y a los niveles de legitimidad. La *seguridad económica* está conectada con la capacidad de acceso a los recursos, al financiamiento y a los mercados necesarios para sostener un nivel razonable de bienestar y poder estatal. Por su parte, la *seguridad social* está ligada a la capacidad de la sociedad para reproducir sus tradiciones, su acervo cultural, su idioma, su religión e identidad nacional. Y la *seguridad ambiental* se vincula al mantenimiento de las condiciones ambientales esenciales para el sostenimiento de la vida social y económica. Estos cinco factores no operan

separados unos de otros, sino que se entrelazan y se influyen mutuamente (Buzan, 1991b, pp. 116-134).

En los años siguientes, esta nueva concepción teórica se fue plasmando en las estrategias y políticas de los organismos internacionales, primero en Naciones Unidas, luego en la OEA y después en la Unión Europea.

Es así que en 1994 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) asumió el nuevo concepto de seguridad humana. Dejaba así de lado el concepto tradicional de la seguridad centrada en proteger al Estado por otro que pone el énfasis en la protección de los ciudadanos. Se trata de una nueva doctrina que eleva la protección de la vida humana como máxima responsabilidad estatal.

Este concepto amplía el ámbito de la seguridad a nuevos aspectos antes ignorados: la seguridad económica, alimentaria, de salud, medioambiental, personal, política y comunitaria.

Este nuevo concepto responde a dos nuevas ideas: primera, que la seguridad debe centrarse en las personas; y segunda, que la seguridad de las personas se ve amenazada no solamente por la violencia física, sino por otras amenazas como la subsistencia o las condiciones de llevar una vida con dignidad (Font y Ortega, 2012, p. 170).

Esta concepción se vio reflejada por primera vez en nuestro hemisferio en las discusiones de la Asamblea General de la OEA, realizada en Bridgetown, Barbados, en junio de 2002. Ésta innovó radicalmente al adoptar las ideas iniciales de una visión multidimensional de la seguridad en la región, ampliando el concepto tradicional que se circunscribía a amenazas de carácter militar provenientes del exterior, «para incorporar una combinación de problemáticas políticas, económicas, medioambientales y de seguridad humana» (Stein, 2009, p. 31).

Los cancilleres americanos concluyeron que muchas de las nuevas amenazas a la seguridad son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada; que estas amenazas son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples, y que el proceso de evaluación de los nuevos aspectos de la seguridad debe tomar en cuenta las diferencias y características regionales. Concluyendo

que «la seguridad en el Hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales» (Declaración de Bridgetown, 2002).

Finalmente, en la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA que se efectuó en México en 2003, el concepto de seguridad multidimensional quedó definitivamente adoptado. Allí se estableció que:

(...) las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse, para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

Asimismo se señala que:

(...) las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado. Muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada.

Agregando, más adelante, que:

(...) la seguridad de los Estados del hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;

- la trata de personas;
- los ataques a la seguridad cibernética;
- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas (Declaración sobre Seguridad en las Américas, 2003).

De este modo, coexisten en las Américas dos sistemas de seguridad, el sistema internacional de la ONU y el sistema hemisférico de la OEA. Éstos tienen efectos prácticos distintos para los estados nacionales de la región. En ambos sistemas se han producido cambios trascendentes desde fines de la Guerra Fría, «trasladándose el enfoque tradicional que apuntaba su preocupación por la preservación del Estado (la seguridad nacional), a una visión enfocada en la conservación de la vida y la dignidad humanas» (Soto, 2009, p. 63).

Por un lado, en el sistema hemisférico, la seguridad multidimensional

(...) propone enfrentar las amenazas tradicionales y los nuevos fenómenos delictivos transnacionales, reforzando la gobernabilidad y el estado de derecho. Los derechos humanos superan de esta manera la consideración originaria de «limitación» del ejercicio (eventualmente abusivo) del poder, y se plantean además como criterios para la formulación de políticas de seguridad destinadas a la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad (Soto, 2009, p. 63).

Por otro, en Europa, pese a la existencia de desafíos estratégicos bastante distintos, las concepciones de seguridad se han desarrollado en paralelo al hemisferio americano. Es así que la Estrategia Europea de Seguridad (EES) también evidencia una concepción más amplia de la seguridad que la concepción tradicional. Muchos creen que se trata de un nuevo enfoque multidimensional. Con anterioridad, la premisa era la protección de valores tales como la independencia política o la integridad territorial de los países y las amenazas eran el terrorismo, el extremismo islámico, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, entre otros. Mientras que el enfoque multidimensional incorpora nuevas amenazas como

los desastres naturales, el cambio climático, la competencia por recursos naturales, la corrupción, etc., y la protección de valores como el desarrollo económico o la salud (Font y Ortega, 2012, p. 165).

Pese a esa visión optimista de un concepto de seguridad más cercano a las personas y no tan dependiente de la razón de Estado, no faltan las posiciones críticas que señalan que la seguridad humana tiene defectos. Por ejemplo, se arguye que la seguridad humana ensancha en demasía el concepto y que, por lo mismo, se hace difícil ponerlo en práctica para obtener resultados concretos (Rivera, 2008, p. 14).

Otros ponen en duda las cinco dimensiones acuñadas por Buzan, considerando que la seguridad militar confunde la amenaza, en este caso de carácter militar, con el instrumento o satisfactor para eliminar o contener esa inseguridad, que en este caso sería la fuerza militar (Gutiérrez, 2009).

También se cuestiona que las dimensiones se limiten a esas clásicas cinco dimensiones. Una sexta podría ser la relativa a la salud, teniendo en cuenta pandemias globales como el VIH Sida, el dengue en nuestra región, etc. En todo caso, desde la Conferencia de México de 2003 ese aspecto de las amenazas, riesgos y peligros globales sí está suficientemente integrado en la agenda.

Para concluir este aspecto conceptual, y siguiendo a Carlos Gutiérrez, la adopción de la seguridad multidimensional hay que entenderla más que una simple definición, sino como un verdadero cambio de paradigma. Esto implica que en realidad surge una nueva dimensión que se suma a lo nacional y lo internacional y que hasta ahora había dominado la discusión en las relaciones internacionales. Esta concepción trae consigo entender que las inseguridades o amenazas son de carácter multidimensional. Eso implica que esta nuevo paradigma considera que los fenómenos sociales, políticos y económicos en general, pero sobre todo los factores de inseguridad, son de naturaleza transfronteriza y que la única forma de actuar para eliminar o mitigar las inseguridades que trae consigo esta nueva dimensión, es la imperiosa necesidad de la cooperación, que se tiene que volver a su vez transfronteriza y multidimensional.

De esta nueva necesidad de cooperación transfronteriza y multidimensional se colige que la forma más eficaz es adoptar una cooperación que asuma un trabajo interagencial.

De allí que las viejas concepciones de seguridad nacional y otras similares que anteponían la disuasión por sobre la cooperación, se batan en retirada, especialmente en tiempos en que las percepciones de amenaza tradicionales de carácter militar van perdiendo terreno en favor de las nuevas amenazas transfronterizas.

Por otro lado, se puede actuar frente a amenazas en forma reactiva, pero también mediante la identificación de oportunidades en forma productiva.

Para que la cooperación interagencial se verdaderamente eficaz se necesita lograr que los cooperantes consideren la amenaza al mismo nivel de importancia. En caso, contrario, al menos uno de los cooperantes le dará menos importancia a la cooperación interagencial, perdiéndose de ese modo las ventajas que ella trae consigo.

2. FORMAS DE COOPERACIÓN INTERAGENCIAL

2.1. Cooperación hemisférica: el caso de la OEA

Desde la adopción del concepto multidimensional de seguridad y el principio de que el fundamento y propósito de la seguridad es la protección de los seres humanos, la OEA se ha dado a la tarea de desarrollar una serie de programas para enfrentar los nuevos desafíos de seguridad.

Estas nuevas amenazas tienen un rostro conocido en la región. Son la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, el terrorismo, la trata de personas y las minas antipersonal, entre los desafíos más significativos. Asimismo, las conexiones existentes entre estos fenómenos hacen parte de las amenazas, las preocupaciones y los retos de naturaleza diversa que afectan la seguridad de los Estados del hemisferio (Insulza, 2012).

Teniendo esta problemática en mente, en 2005 fue creada la Secretaría de Seguridad Multidimensional. Ésta fue concebida como el principal referente hemisférico para el desarrollo de la cooperación y el fortalecimiento de las capacidades de los Estados contra las amenazas a la seguridad nacional y de los ciudadanos. De esa manera, la organización hemisférica incentiva la cooperación entre los países miembros y de ellos con el sistema interamericano y otras instancias del sistema internacional, con el propósito de evaluar, prevenir, enfrentar y responder a las amenazas a la seguridad.

Su misión responde a los objetivos y propósitos contenidos en la Declaración sobre Seguridad en las Américas que, a su vez, fue el resultado de la Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en México en octubre de 2003, la cual marcó la culminación de un proceso de reflexión acerca del panorama de la seguridad en la región y fue también el punto de partida de una nueva etapa caracterizada por el arribo de un nuevo paradigma de la seguridad en el hemisferio. Este documento expresa la voluntad política y el compromiso de los países de la región para trabajar unidos, con base en principios, valores compartidos y enfoques comunes, hacia un hemisferio más seguro y estable.

La nueva concepción de la seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.

La Secretaría de Seguridad Multidimensional está organizada en torno a tres grandes áreas de trabajo que comprenden la seguridad ciudadana, el narcotráfico y el terrorismo. Para cada una de ellas se crearon organismos especializados: el Departamento de Seguridad Pública (DSP), la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y Secretaría Ejecutiva del Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE)².

² Recurrentemente hay esfuerzos para incorporar en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Multidimensional a la Junta Interamericana de Defensa (JID), un organismo de asesoría en temas

El Departamento de Seguridad Pública desarrolla programas de cooperación destinados a combatir el tráfico de personas, a recuperar a las poblaciones del flagelo de las minas antipersonal, a la prevención de la violencia armada mediante legislación más eficaz, formación e intercambio de información para los cuerpos policiales, entre otras materias.

Por su parte, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas se encarga de llevar adelante programas para el mejoramiento de la impartición de justicia en casos de abusos de drogas y penas alternativas a la cárcel, formación de departamentos especializados en antinarcóticos en las policías, desarrollo educacional en diversos niveles incluyendo el universitario, integración social en políticas de reinserción de drogadictos, seguimiento de los esfuerzos de los países en el control de drogas, estudios de evaluación del impacto económico y social del problema mundial de las drogas, asistencia técnica para mejorar la gestión de los activos incautados y decomisados, cooperación técnica y financiera a iniciativas locales para la reducción del consumo de drogas en América Latina.

Y el Comité Interamericano contra el Terrorismo desarrolla cuatro programas de acción: seguridad aeroportuaria, seguridad marítima, seguridad de documentos y prevención de fraude, y controles de inmigración y aduanas. A ellos se suma el intercambio de experiencias sobre ciberseguridad, mejoramiento de las capacidades de los países para combatir el financiamiento del terrorismo y asistencia para establecer centros de alerta conocidos como Grupos de Respuesta frente a Incidentes de Seguridad Computacional.

De los cuatro programas centrales el de seguridad marítima es el más extenso. Su objetivo es fortalecer la capacidad de los Estados miembros para que cumplan con los requisitos de seguridad del Código Internacional para la Seguridad de los Buques y las Instalaciones Portuarias, de la Organización Marítima Internacional y de otras normas internacionales de seguridad marítima.

de defensa y asuntos militares que fue creado con anterioridad a la OEA y que se inscribe en el marco del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en 1942. Hasta ahora no han fructificado por la oposición de aquellos Estados que prefieren ver a los militares concentrados exclusivamente en temas de defensa.

Asimismo, en la Oficina Ejecutiva del Secretario de Seguridad Multidimensional radica la Misión de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica o MAS Centroamérica, que es un plan estratégico, diseñado para coordinar las actividades y mejorar la gestión policial y de la justicia en los países de la región centroamericana.

Por otro lado, en el seno de la Comisión de Seguridad Hemisférica también se tratan temáticas de la seguridad multidimensional, aunque esta se concentra más en cuestiones relacionadas con la seguridad y defensa, medidas de fomento de la confianza y cuestiones de índole militar.

Volviendo a las labores de la Secretaría de Seguridad Multidimensional y la oficina ejecutiva del Secretario, hay que señalar que el programa MAS Centroamérica se ha propuesto desarrollar un programa de cooperación orientado a fortalecer la institucionalidad de cuatro países de esa subregión (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), en el ámbito de la seguridad; crear condiciones y facilitar la integración social de ex miembros de pandillas o maras; propiciar la regeneración del tejido social de las comunidades afectadas por el delito y la violencia; y a facilitar la creación de espacios de colaboración entre los cuatro países para enfrentar un problema común.

Uno de los ejes del programa es el combate del narcotráfico y el abuso de drogas. Distintos estudios han señalado una conexión directa entre el abuso de las sustancias y el crimen. Un 80% de las personas en prisión tienen un historial de abuso de drogas y un 50% son adictos. Es por ello que el Plan de Acción Hemisférica sobre Drogas para el período 2011-2015 está ayudando a desarrollar políticas integrales centradas en el reconocimiento del problema mundial de las drogas como un fenómeno complejo, con importantes elementos políticos, económicos, sociales y ambientales que requiere un enfoque multidisciplinario para enfrentarlo. La estrategia basa sus recomendaciones en la observancia a los derechos humanos y reconoce que la dependencia de las drogas es una enfermedad crónica y recurrente que debe ser tratada como una pieza elemental de las políticas de salud pública.

Asimismo, entre sus recomendaciones, la estrategia de drogas de la OEA promueve el tratamiento como una alternativa al encarcelamiento para las personas adictas que cometen delitos menores. Esto incluye el

establecimiento de tribunales de drogas en que la recuperación es supervisada de cerca por un juez, quien cuenta con el poder de premiar los progresos en el tratamiento o de castigar las recaídas. La OEA ha lanzado un programa para ayudar a establecer estos tribunales de drogas en varios países. Además del juez, los tribunales de drogas cuentan con la experiencia de fiscales, abogados defensores, profesionales de la salud y la policía, quienes aportan sus conocimientos para rehabilitar y reintegrar a los individuos a la comunidad. Este enfoque ha probado ser exitoso en disminuir las recaídas en el consumo de drogas y reincidencias en los actos criminales.

El narcotráfico es un fenómeno multidimensional. El enfoque tradicional dual países productores-países consumidores resulta anacrónico para enfrentar la evolución y carácter complejo del fenómeno. Entonces, es preciso dar al concepto de «responsabilidad compartida» una proyección más amplia y moderna que incluya a todos los componentes de la cadena de la droga, promueva la asunción de responsabilidades individuales e institucionales y ataque el problema de manera simultánea en todos los frentes: salud pública, interdicción, erradicación, desarrollo social, medio ambiente y cultura de la formalidad y legalidad (Méndez, 2009, p. 397).

En el caso específico de la subregión caribeña, el tránsito de la «guerra contra las drogas» a la «guerra contra el terrorismo» que impulsado fuertemente Estados Unidos desde 2001 no atiende el problema que motivó el planteamiento contenido en el concepto de «seguridad multidimensional». Ambas agendas aparecen como visiones unilaterales que no toman cuenta los intereses y problemas más apremiantes del Caribe, y que prescriben soluciones con énfasis militar o policial. Es por ello que los gobiernos de esa área buscan soluciones más integrales evitando una securitización o militarización extrema (Rodríguez, 2003).

Otro objetivo central de la OEA ha sido el desminado humanitario. Después de dos décadas de trabajo intenso, en 2010 Centroamérica logró convertirse en la primera subregión libre de minas en el mundo. Este esfuerzo no hubiera sido posible sin el concurso de los propios países afectados, una serie de naciones donantes y un sinnúmero de organizaciones internacionales y no gubernamentales que sumaron es-

fuerzas en el Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) de la OEA, destinado a restablecer condiciones de vida seguras a las comunidades afectadas reduciendo el impacto de las minas antipersonal y restituyendo un uso productivo de las tierras aclaradas.

El AICMA ha proveído rehabilitación física y psicológica a más de 1.500 víctimas de minas antipersonal, promovido la educación y la conciencia acerca de los peligros de las minas antipersonal a más de medio millón de personas que viven en comunidades de Centroamérica, Colombia, Ecuador y Perú.

Otro tema que tiene implicancia con la seguridad multidimensional es la trata de personas, un delito que implica la explotación prolongada de las víctimas. La OEA ofrece capacitación y asistencia a oficiales de policía en los países de la región para prevenir y enfrentar la trata de personas, enfatizando siempre que es una forma moderna de la esclavitud y una violación a los derechos humanos de la persona, que frecuentemente impone la explotación sexual comercial, el trabajo forzoso y la servidumbre involuntaria.

Entre otras áreas, el programa se concentra en la distinción entre la trata y el contrabando; la gestión de la escena del crimen; la identificación de las víctimas, asistencia y protección; los procedimientos operativos estándar para el control de la inmigración; la comprensión de la perspectiva de género como parte del marco de derechos humanos; y cómo la trata de personas afecta a hombres, mujeres, niños y niñas de diferentes maneras. Además, la OEA ofrece un curso de capacitación a las fuerzas de paz de Naciones Unidas en cinco de los centros de capacitación de dichas fuerzas en las Américas, así como a oficiales de consulado y diplomáticos en países del continente antes de ser asignados a misiones en el extranjero.

También la seguridad fronteriza es una preocupación de los organismos hemisféricos, pues a través de las fronteras nacionales fluye el tráfico de drogas y armas ilícitas, el tráfico y la trata de personas, la piratería comercial, el contrabando y prácticamente todas las actividades a las que se abocan el crimen organizado transnacional y el terrorismo.

Un tema central es el tráfico ilícito de armas que genera altos costos humanos y económicos en la región y está asociada con múltiples for-

mas de criminalidad y violencia. Las Américas son la región del mundo con la mayor violencia armada, con un 74% de los homicidios cometidos con armas de fuego. En este contexto, el combate al tráfico de armas de fuego es un eje de trabajo central para la OEA, con el fin de fortalecer la seguridad pública y fomentar la paz en la región.

La OEA se esfuerza en promover y coordinar la cooperación entre los países, y entre ellos y otras instancias del sistema internacional, a fin de lograr el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades nacionales requeridas para combatir de manera efectiva el tráfico ilícito de armas de fuego. Para ello cuenta desde 1997 con la Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA), que es el primer instrumento internacional de carácter vinculante sobre esta cuestión. El Tratado tiene el objetivo de fomentar la aplicación de medidas de control, incluyendo las autorizaciones o licencias de exportaciones, importaciones y tránsito, así como el refuerzo de seguridad en los puntos de entrada, tales como las fronteras y puertos, promoviendo la cooperación y el intercambio de información entre los Estados miembros de la OEA.

Uno de los instrumentos para controlar el fenómeno del tráfico de armas es el marcaje de armas, pues ayuda a las instituciones policiales al rastreo de las armas cuando son recuperadas en la escena del crimen. Tanto el marcaje como el intercambio de información entre la OEA y los países miembros son procesos esenciales para reducir el tráfico ilícito de armas de fuego y otras actividades criminales en la región.

En todo caso, la seguridad multidimensional no sólo implica una nueva manera de aquilatar las amenazas que se ciernen sobre las sociedades sino que también conlleva nuevos desafíos de política y relacionamiento entre los miembros de la OEA. Según su secretario general, José Miguel Insulza, el concepto de la seguridad multidimensional en sí no es un problema, sino la forma cómo se logra implementar, cómo se lleva a la práctica en políticas concretas. Señaló que «la relación entre los aparatos de seguridad y los aparatos de defensa es distinta para cada uno de los países de la región» principalmente para aquellos países del Cono Sur que sufrieron más directamente la Doctrina de la

Seguridad Nacional, y que por lo tanto tienen cierto temor a la extensión del concepto de seguridad» (Mesa redonda..., 2009).

Margaret Daly Hayes, exdirectora del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) que tiene sede en Washington D. C., tiene una visión optimista de los alcances y perspectivas de la seguridad multidimensional. Considera que las críticas a la amplitud exagerada del concepto, que se gráfica en una larga «lista de compras» son injustas, pues el simple hecho de que haber asumido el concepto fue un acto de valentía. Más aún, considera que se siguen agregando temas a la agenda de seguridad multidimensional debido a que la inseguridad y sus causas son una agenda muy compleja.

También considera que las preocupaciones, sobre todo de comunidades académicas y las ONG, sobre una supuesta tendencia hacia la militarización o securitización de los temas de inseguridad no se ha hecho realidad (Barrachina, 2006, pp. 17-22).

Según Hayes, el desafío actual es continuar expandiendo las capacidades de los diferentes elementos de los gobierno y de la sociedad civil para implementar programas que mejoren la seguridad y promover mayor colaboración entre los diferentes países y entre países de la región. Esta colaboración debería propender a desarrollar protocolos que permitan responder más rápida y eficazmente; tener un énfasis en resultados; avanzar hacia compromisos con contactos y ejercicios prácticos que faciliten la cooperación y la colaboración y que avance medias de confianza y acciones (Hayes, 2010).

También llama la atención sobre la necesidad de un trabajo coordinado, no sólo a nivel interinstitucional, sino a nivel de las entidades de gobierno que tienen a su cargo muchos temas ligados a la seguridad. Según su perspectiva, es importante el intercambio de conocimiento y mejores prácticas además de «un esfuerzo menos jerárquico con delegación de responsabilidades a cada centro de acción, entendiendo la capacidad institucional, y considerando además los aportes de la sociedad civil» (Mesa redonda..., 2009).

Según Hayes, para una plena y más robusta implementación de las metas establecidas en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, hace falta más análisis y estudios de caso que faciliten la «crítica y au-

tocrítica; mayor énfasis en resultados y en el impacto de las políticas y prácticas; y finalmente, un esfuerzo para medir dónde estamos para saber hacia dónde tenemos que ir (Hayes, 2010).

2.2. Cooperación regional: el caso de la UNASUR

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) reúne en su seno a Brasil, a las nueve repúblicas hispanohablantes (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), y a Guyana y Surinam, independientes recién desde los años setenta del siglo XX. Aunque este conglomerado nunca se ha referido explícitamente a la seguridad multidimensional, se le puede considerar para los fines de esta ponencia, como una institución intergubernamental de cooperación que asume conceptos y temáticas cercanos a la seguridad multidimensional y humana.

De hecho, en el Tratado Constitutivo del organismo, que fue suscrito a principios de 2008 en Brasil, señala en su artículo 2, que la

Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socio-económica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados (Tratado Constitutivo..., 2008).

Y en su artículo 3, letra q, referido a los objetivos específicos, en evidente alusión a la Declaración sobre seguridad de 2003, se habla de temas de seguridad, considerando importante:

(...) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como

para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado (Tratado Constitutivo..., 2008).

A partir de su formación se ha dado paulatinamente un proceso de creación de Consejos especializados por áreas de trabajo, en este caso a nivel de ministerios —y de las Fuerzas Armadas cuando se trata del Consejo de Defensa estas últimas en el caso del CDS—, que han ido conformando una suerte de supragobierno regional.

Los Consejos sectoriales de la UNASUR son doce actualmente: el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) y el Consejo de Salud Suramericano (CSS), ambos creados en 2008; el Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS), el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) y el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD), creados en 2009; el Consejo Energético Suramericano (CES) y el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF), ambos formados en 2010; el Consejo Electoral de UNASUR (CE), creado en 2011; y el Consejo Suramericano de Educación (CSE), el Consejo Suramericano de Cultura (CSC), el Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECTI) y el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CES), estos últimos cuatro organizados en 2012 (Consejos sectoriales, 2014).

A estos doce Consejos hay que sumar el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo de Delegados, conformado por funcionarios de confianza que responden directamente a los Presidentes y Jefes de Gobierno. Por último, un Secretario General que tiene su sede en Quito, Ecuador, se encarga de la coordinación de todos los Consejos ya mencionados.

Este proceso de integración, coordinación política y cooperación interagencial se desarrolla mediante un proceso de toma de decisiones guiados por el consenso —no hay votaciones en la UNASUR—, que respeta las diferencias y releva las afinidades, considerando siempre la gradualidad y la flexibilidad como procedimientos que resguardan el consenso, reducen las fricciones políticas y permiten que los ritmos de desarrollo, de por sí distintos entre países bastante disímiles entre

ellos, se respeten y se vayan paulatinamente reduciendo las asimetrías entre las doce naciones integrantes.

Hay que relevar especialmente la importancia del consenso. Este principio importa un tremendo desafío, pues la sola idea de contar con la posibilidad cierta de la construcción gradual de un mínimo común denominador de una visión conjunta en muchas materias relevantes para la región suramericana, significa transitar en plenitud hacia medidas de confianza mutua que se vuelvan una práctica común, en una perspectiva de integración.

Estos mismos principios son los que sirven de inspiración del trabajo del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), uno de los primeros en ver la luz luego de la suscripción del Tratado Constitutivo de la UNASUR.

El surgimiento del Consejo de Defensa Suramericano tiene una importancia capital en una zona que, aunque libre de armas de destrucción masiva o extremismos religiosos, ha sido pródiga en conflictos vecinales, muchos de los cuales han derivado en guerras fronterizas.

Desde sus inicios, el Consejo de Defensa Suramericano hizo una separación tajante de las cuestiones de defensa y de seguridad interior, pese a que en varios de los países ambas temáticas están íntimamente entrelazadas. Por ejemplo, en Colombia las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional dependen del Ministerio de Defensa, o en el Perú o Brasil los militares actúan en tareas antisubversivas o contra la delincuencia organizada que en las naciones del Cono Sur están exclusivamente circunscritas a la actuación de las fuerzas policiales.

No obstante, la precisión no menor que asumió el Consejo de Defensa en esta materia, la cuestión militar y policial, o dicho de otro modo, la relación entre defensa y seguridad, sigue siendo un tema en discusión tanto en la propia América del Sur como en muchas otras regiones del mundo. Es un hecho que se está generando la reorientación de las misiones militares hacia otras actividades no relacionadas con la defensa, lo que implica, por ejemplo,

(...) la presencia cada vez más visible de miembros en servicio activo con responsabilidades y funciones de administración pública civil; el empleo de militares que participan en programas contra la violencia,

delincuencia e inseguridad ciudadana en grandes ciudades, normalmente asumidas por los cuerpos policiales (Rivera, 2008, p. 19).

Una de estas nuevas funciones de los militares no tradicionales son las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

Hacia fines de 2007 había 140.000 cascos azules, tanto militares como policías, provenientes de 114 países, muchos de los cuales combatían a las pandillas, por ejemplo en Haití, en una función más típica de la policía (...) Y, por otro lado, en países como Colombia, Bolivia, Filipinas y Pakistán, la policía desarrolla funciones militares (Bruneau et al., 2008, pp. 143-144).

Volviendo al Consejo de Defensa Suramericano, la gradualidad y el consenso se complementan con el compromiso de reducir las asimetrías y las desigualdades existentes, reconociendo las diferentes realidades nacionales. Este compromiso se suscribió ante la expresa petición de Guyana y Surinam, países con una incipiente estructura militar y escasos recursos humanos y materiales dedicados al área de la defensa —Guyana ni siquiera tiene Ministerio de Defensa—, pero que, sin embargo, buscan mediante la cooperación regional disminuir las evidentes asimetrías con el resto de la región.

En sus orígenes, el Consejo de Defensa Suramericano se limitó básicamente a políticas de transparencia, intercambio de experiencias y medidas de confianza mutua.

En la actualidad, el Plan de Acción 2014 abarca una infinidad de temáticas, expresadas en 25 iniciativas. Según como fue concebido el Plan de Acción en 2008, éste se divide en cuatro áreas: Políticas de Defensa; Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz; Industria y Tecnología de Defensa, y Formación y Capacitación (Maldonado, 2014, p. 87).

Sin embargo, con el transcurrir del tiempo las actividades del Consejo de Defensa Suramericano se despliegan en doce áreas de trabajo, a saber, Políticas de Defensa; Educación y Formación de Civiles y Militares; Derechos Humanos; Políticas de Género; Medidas de Fomento de la Confianza; Ciberdefensa; Medioambiente y Recursos Naturales; Lineamientos Estratégicos; Industria y Tecnología;

Transparencia de Gastos y Adquisiciones; Desastres Naturales, y Operaciones de Paz.

En sus pocos años de existencia, el Consejo de Defensa Suramericano ha avanzado en cimentar la confianza mutua, los mecanismos de transparencia respecto de las capacidades militares, los inventarios y los presupuestos de defensa, así como en el desarrollo de posturas comunes e intercambios de experiencias sobre operaciones internacionales de mantenimiento de la paz.

Más recientemente, el Consejo está analizando abrir nuevos temas de interés, más contingentes, como la ciberdefensa y cómo nuestra región se puede defender de ataques cibernéticos y de intrusiones indeseables en sus infraestructuras críticas. Otros avances se han producido con la creación de un Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, que tiene sede en Buenos Aires, y una Escuela Suramericana de Defensa que será inaugurada en pocas semanas, cuya sede estará en la capital ecuatoriana.

En el caso del Consejo de Defensa vemos que la cooperación interagencial no responde específicamente a una agenda de amenazas o riesgos compartidos —con la excepción de ciberdefensa y desastres naturales—, como sí ocurre, por ejemplo, en el caso de áreas como la salud pública o la delincuencia organizada. De hecho, ninguno de los doce países coincide, por ejemplo, en la identificación de una percepción de amenaza externa común. Incluso más, los alineamientos ideológicos de los últimos años harían imposible conseguir acuerdos políticos para una defensa militar dirigida hacia un determinado país.

Lo que la labor del Consejo de Defensa Suramericano pone de relevancia es el surgimiento, quizás por primera vez en la región, de una cooperación interagencial en base a la identificación de oportunidades en forma proactiva. Es decir, cooperación para evitar futuras tensiones, rivalidades, carreras armamentistas, etc., en el convencimiento creciente de que la conformación de una sólida y compartida Comunidad de Seguridad en América del Sur será el instrumento que garantice la paz y elimine definitivamente la amenaza de la guerra, siendo el Consejo de Defensa de UNASUR la institución para avanzar en esta materia.

2.3. Cooperación nacional: el caso del desminado humanitario

En el ámbito nacional también puede haber cooperación interagencial en los términos que plantea la seguridad multidimensional. En este caso se trata del desminado humanitario que afecta la vida humana, la vida animal y el medio ambiente, además de las políticas de transparencia y cooperación de las agendas de defensa de los países.

En Chile hay cerca de unas 189.000 minas antipersonal que fueron colocadas en zonas fronterizas durante la década de los años setenta del siglo XX y que se concentran en seis regiones del país: Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, en la frontera con Bolivia y el Perú, en Valparaíso y Santiago, ya eliminadas, y en Magallanes, en la zona austral vecina a la Argentina.

La Convención de Ottawa, suscrita en 1997, que prohíbe el empleo, almacenamiento, producción y venta de minas antipersonal, entró en vigor en 1999. Ha sido suscrita por 158 países, de los que 153 han confirmado que ya no poseen dispositivos almacenados (Lanacion.cl, 2011).

Chile ratificó la Convención en marzo de 2002 e inmediatamente después se creó la Comisión Nacional de Desminado (CNAD).

La Comisión es un organismo público, con representación multisectorial y de carácter nacional. Depende directamente del Presidente de la República, es presidida por el Ministro de Defensa Nacional y la integran los Subsecretarios de Relaciones Exteriores, Hacienda y Redes Asistenciales (Ministerio de Salud), el Jefe del Estado Mayor Conjunto, los Jefes de Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas y el Secretario Ejecutivo de la CNAD que también es un militar.

La CNAD cuenta con un Comité de Asesoría Técnica, integrado por representantes de los distintos sectores involucrados en el tema de desminado humanitario. Son miembros permanentes los Ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda y Salud, y el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

En calidad de miembros invitados están presentes los ministerios del Interior, Educación, Bienes Nacionales y Desarrollo Social, las policías de Carabineros e Investigaciones (PDI), el Servicio Nacional de

Turismo (Sernatur), la Corporación Nacional Forestal (Conaf), la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama) y el Servicio Nacional de la Discapacidad (Senadis).

A estas instancias se suma el Consejo Consultivo que, establecido en 2005, está constituido por organizaciones no gubernamentales, tales como International Campaign to Ban Landmines (ICBL-Chile), el Instituto de Ecología Política; el Grupo de Sobrevivientes de Minas Antipersonales y Municiones sin Estallar de las Américas (GSMMA); Zona Minada, y Fraternidad Ecológica Universitaria.

El objeto principal de la CNAD es lograr la necesaria capacidad de planificación, coordinación y operación de todos los organismos de la Administración del Estado en función de los compromisos del país con el desminado y la asistencia humanitaria, conforme los compromisos adquiridos tras la suscripción y ratificación de la Convención de Ottawa.

Entre las principales funciones de la Comisión destacan: *a)* Proponer políticas, normas legales y planes para el cumplimiento de la Convención de Ottawa; *b)* Obtener recursos económicos de origen nacional e internacional para realizar las tareas de desminado; *c)* Coordinar a los órganos del Estado para la materialización del desminado humanitario, y *d)* Elaborar y desarrollar el Plan Nacional de Acción Contra Minas con su correspondiente programación presupuestaria.

La Ejecución del Plan Nacional de Acción Contra Minas, contempló dos clases de actividades de desminado a realizarse dentro de los períodos definidos por la Convención, a saber, la destrucción de las minas almacenadas (211.076 artefactos) y la remoción y destrucción de minas antipersonal en los campos minados (Antecedentes sobre el desminado..., 2002).

Respecto al término de la producción de minas antipersonal, Chile ha cerrado de modo definitivo los programas nacionales de producción de minas, tanto de la Fábrica y Maestranza del Ejército (FAMAE) como de las instalaciones del empresario privado Carlos Cardoen.

El desminado propiamente tal comenzó en 2004, dos años después de la adhesión de Chile a la convención. Casi a diez años después, en septiembre de 2013, del total de minas sembradas —181.814 artefactos—

se había destruido 73.194. De 199 áreas minadas se habían limpiado o certificado 83, lo que equivale a un territorio de 9.302.475 hectáreas. Eso implicaba que se había conseguido un avance del 40,08% del levantamiento total de minas antipersonal en el país (Ministerio de Defensa, 2013). En 2014 se ha seguido avanzando, logrando actualmente la remoción y destrucción de 82.718 dispositivos antitanque y antipersonal, lo que corresponde a un avance de 45,5% (Prensaantartica..., 2014).

Debido a la enorme tarea por delante, Chile se vio en la obligación de pedir una ampliación de ocho años, hasta marzo de 2020, para completar los trabajos de limpieza de minas antipersonal en el país (Lanacion.cl, 2011). Junto a ello, desde el año 2005, el Ejército chileno ha sido requerido para apoyar en el desminado en Nicaragua y Ecuador, aportando con su conocimiento y experiencia propia.

Uno de los aspectos más significativos en la labor de la CNAD es el trabajo de apoyo a la población que vive en los lugares adyacentes a los campos minados. En conjunto con el Ministerio de Educación, la Comisión ha realizado actividades de difusión del riesgo de minas, principalmente en las regiones con presencia de minas antipersonal, o destacándose entre otras la campaña de educación en el riesgo de minas terrestres «El Desminado y la Escuela». En esta campaña se entregó material didáctico, con mensajes de prevención del riesgo de minas. Con estas campañas de difusión y educación se llegó a más de 4.200 alumnos de los establecimientos educacionales de las comunas afectadas con áreas minadas.

En cuanto a medidas de prevención y advertencia a la población, destaca una serie de acciones destinadas a prevenir la ocurrencia de accidentes entre la población y a reducir el impacto que las minas antipersonal generan en el ámbito del desarrollo social y económico de las localidades cercanas a los campos minados.

3. CONCLUSIONES

Podemos concluir que la adopción de la noción de seguridad multidimensional por parte de la OEA ha significado en la práctica un cambio radical de paradigma.

Si en el pasado la seguridad era entendida exclusivamente como la defensa del Estado frente a amenazas de otros Estados, la seguridad multidimensional incorpora a los ciudadanos como un sujeto de las preocupaciones de la seguridad tanto o más importante que la sobrevivencia del Estado mismo.

En segundo término, la seguridad multidimensional incorpora al menos cuatro o cinco campos, además del militar, como niveles donde se producen amenazas y riesgos para la integridad del Estado y sus ciudadanos.

En tercer lugar, la seguridad multidimensional es producto directo de la globalidad y de la globalización, en la concepción de Ulrich Beck, donde nada de cuanto ocurre en nuestro planeta, tanto en la esfera económica, financiera, política, cultural, por cierto también de la defensa y la seguridad, puede ser un suceso localmente delimitado, sino que todos los descubrimientos, victorias y catástrofes de la especie humana afectan a todo el mundo y que todos debemos reorientar y reorganizar nuestras vidas y quehaceres, así como nuestras organizaciones e instituciones, a lo largo del eje local-global (Beck, 1998).

Eso implica que las amenazas y riesgos son por definición transfronterizas y sus soluciones también.

En cuarto término, la seguridad multidimensional hace imperativo que los actores tanto estatales, no estatales, locales y globales deban cooperar para superar o al menos limitar las inseguridades o amenazas.

Y en quinto lugar, la seguridad dimensional abre un campo casi inexplorado de cooperación en la apertura y aprovechamiento de oportunidades, buscando siempre la identificación de necesidades comunes que puedan ser satisfechas de forma colectiva.

Ahora bien, se ha procurado mostrar tres ejemplos en los niveles hemisférico, regional y nacional que tienen elementos positivos, muestran buenas prácticas y tienden a ser ejemplos de cooperación, coordinación y trabajo interagencial.

Sin embargo, América Latina es una región conocida por el centralismo y el hiper presidencialismo, fenómenos políticos que dificultan los esfuerzos que en forma horizontal y vertical se están haciendo para lograr una adecuada cooperación interagencial.

Los seis ministerios coordinadores que se han creado en Ecuador son quizás un primer ejemplo de una cooperación interagencial a nivel del gobierno central³. No hay una evaluación todavía de esa experiencia, pero puede ser un paso positivo para superar las trabas recién descritas.

Hay otras dimensiones que pueden irse sumando a la cooperación interagencial en la concepción de seguridad multidimensional. Uno de ellos es el sector privado que en la región ha ido sumando progresivamente roles que antes estaban controlados exclusivamente por el Estado. Ejemplos abundan: salud, generación de energía, obras públicas, educación, seguridad interior.

Otros niveles que se han ido sumando son las regiones y los países vecinos. Hay menos ejemplos para nombrar, pero eso no significa que estén creciendo en número. Se pueden citar las experiencias de agrupamiento de departamentos en regiones o macro regiones en el Perú o los esfuerzos trinacionales en seguridad que desarrollan los Ministerios de Defensa y Comandos Conjuntos de Colombia, Ecuador y Perú para combatir la subversión armada y el narcotráfico en la zona amazónica compartida.

Asimismo hay un amplio campo disponible para la cooperación interagencial en muy diversos ámbitos como inteligencia, desastres naturales, tecnologías cibernéticas y espaciales, etc.

BIBLIOGRAFÍA

«Antecedentes sobre el desminado nacional humanitario en Chile» (2002). *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 3, pp. 44-49.

³ El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social reúne a los Ministerios de Inclusión Económica y Social, de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Salud Pública y del Deporte; el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos unifica los Ministerios de Electricidad y Energía Renovable, de Recursos Naturales No Renovables, de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, y del Ambiente; el Ministerio Coordinador de Política Económica coordina el Ministerio de Finanzas y muchas entidades públicas como el Banco Central y la Seguridad Social; el Ministerio Coordinador de Seguridad coordina los Ministerios del Interior, Defensa, Justicia, Derechos Humanos y Cultos, y Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad unifica a los Ministerios de Industrias y Productividad, Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, de Relaciones Laborales, de Transporte y Obras Públicas, de Turismo, y Comercio Exterior, y el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano reúne a los Ministerios de Educación y de Cultura y Patrimonio.

- BARRACHINA, C. y RIAL, J. (2006). Los Ministerios de Defensa en América Latina y las Consecuencias de la Multidimensionalidad de las Amenazas, *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, agosto, pp. 1-22.
- BECK, U. (1998). *La sociedad del riesgo*, Barcelona: Paidós.
- BRUNEAU, T. C.; STEVEN, C. B. y MATEI, C. (2008). Towards a new understanding of civil-military relations, Rivera Vélez, F. (ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina*, Quito: FLACSO, Sede Ecuador y Ministerio de Cultura del Ecuador, pp. 143-177.
- BUZAN, B. (1991a). New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century, *International Affairs*, 3, pp. 431-451.
- (1991b) *People, States and Fear An agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London: Harvester Wheatsheaf.
- «Consejos Sectoriales» (2014). <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos/> (consultado el 28 de septiembre de 2014).
- «Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica», (2002, 27 de diciembre). glin.gov/download.action?fulltextId=92606&documentId=83586 (consultado el 27 de agosto de 2014).
- «Declaración sobre Seguridad en las Américas» (2003, 28 de octubre). <http://www.cicad.oas.org/Old/Ejemplos/SMS2009/DeclaracionSeguridadAmericas2003.pdf> (consultado el 4 de septiembre de 2014).
- FONT, T. y ORTEGA, P. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana, *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 119, pp. 161-172.
- GUTIÉRREZ, C. (2008). *Seguridad multidimensional. La interacción entre seguridad, defensa y desarrollo*, paper inédito.
- HAYES, D. (2010). La agenda de seguridad multidimensional: Progreso y desafíos en su implementación, *Consejo Permanente OEA*, Comisión de Seguridad Hemisférica, Washington D. C.
- INSULZA, J. M. (2012). La Seguridad Multidimensional y los Retos Actuales, *OEA, Paz, Seguridad, Democracia, Desarrollo*, Washington D. C.: Organización de Estados Americanos, pp. 37-52.
- LANACION.cl (2011, 20 de noviembre). Chile pide plazo hasta 2020 para eliminar minas antipersonales, <http://www.lanacion.cl/chile-pide-plazo-hasta-2020-para-eliminar-minas-antipersonales/noticias/2011-11-28/092725.html> (consultado el 3 de septiembre de 2014).
- MALDONADO, C. (2014). El Consejo de Defensa Suramericano. Una perspectiva desde Chile. Nicolás Comini y Tomás Bontempo (comp.), *De cadencias y*

- disonancias. Representaciones alternativas de la integración regional en el Siglo XXI: América Latina, Asia y Europa del Este*, Buenos Aires: Universidad del Salvador, pp. 79-95.
- MÉNDEZ, M. (2009). El impacto del narcotráfico en el ámbito político. La cadena narco: amenaza para la democracia y la gobernabilidad. Novak, F. (ed.), *El Mapa del Narcotráfico en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), pp. 43-58.
- «Mesa redonda de la OEA analiza los nuevos retos y desafíos de la seguridad en el hemisferio» (2009, 20 de febrero). http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-053/09 (consultado el 28 de septiembre de 2014).
- Ministerio de Defensa de Chile (2013). Comisión Nacional de Desminado, *Situación del desminado en Chile*, http://www.mineduc.cl/usuarios/convivencia_escolar/doc/201310031442000.ComisionNacionaldeDesminado.pdf (consultado el 12 de septiembre de 2014).
- OROZCO, G. A. (2006). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 1, pp. 141-162.
- PRENSAANTARTICA. WORDPRESS.COM (2014, 28 de agosto). Convocan reunión de la Comisión Nacional de Desminado Humanitario, <http://prensaantartica.wordpress.com/2014/08/28/convocan-reunion-de-la-comision-nacional-de-desminado-humanitario/> (consultado el 4 de septiembre de 2014).
- RIVERA, F. (2008). Estudio introductorio Seguridad multidimensional en América Latina. Rivera, F. (ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina*, Quito: FLACSO, Sede Ecuador y Ministerio de Cultura del Ecuador, pp. 11-33.
- RODRÍGUEZ, J. (2003). La guerra contra las drogas y los orígenes caribeños del concepto de «seguridad multidimensional», <http://umbral.uprrp.edu/sites/default/files/origenes20caribenos20seguridad20multidimensional.pdf> (consultado el 12 de septiembre de 2014).
- SOTO, D. (2009). La nueva dimensión de la seguridad internacional y hemisférica, *Política y Estrategia*, 113, pp. 120-143.
- STEIN, A. (2009). El concepto de seguridad multidimensional, http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc176-177/A_Stein.pdf (consultado el 17 de septiembre).
- «Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas» (2008), http://www.urjc.es/ceib/espacios/panorama/instrumentos/democracia/unasur/documentos/Ttratado_constitutivo_UNASUR.pdf (consultado el 28 de septiembre de 2014).

2

**ACTUAL SITUACIÓN DE SEGURIDAD:
CONVIVENCIA PACÍFICA INTERESTATAL
Y VIOLENCIA INTRAESTATAL**

AMÉRICA LATINA UN TERRITORIO DE PAZ,
¿CON ASPIRACIONES A LLEGAR A SER UN ACTOR GLOBAL?
LATIN AMERICA A TERRITORY OF PEACE,
WITH ASPIRATIONS TO BEING A GLOBAL ACTOR?

SONIA ALDA MEJÍAS¹

RESUMEN

El objetivo de este análisis es poner de manifiesto las posibilidades de actuación conjunta que puede llevar a cabo América Latina ante la comunidad internacional. El posicionamiento común y sostenible, durante los últimos años, respecto a la reivindicación de que Cuba vuelva a formar parte de la comunidad hemisférica, es un precedente que demuestra que América Latina podría constituirse como un actor internacional. Ciertamente son muchas las dificultades pero cabe esperar que primera actuación concertada contribuya a que los gobiernos de la región tomen conciencia de las posibilidades de influencia y ventajas que proporcionaría la configuración, cuanto menos, de posicionamientos comunes ante terceros países.

PALABRAS CLAVE: América Latina, Estados Unidos, Relaciones Interamericanas, autonomía regional, actor internacional.

ABSTRACT

The aim of this analysis is to reveal the possibilities of joint action that can carry out Latin America before the international community. The common and sustainable positioning, during the last years, with regard to the recovery of which Cuba returns to form a part of the hemispherical community, is a precedent who demonstrates that Latin America might be constituted as an international actor. Certainly the difficulties are great but it is necessary to hope that the first compound action contributes that the governments of the region are aware of the possibilities of influence and advantages that would provide the configuration, less, with common positionings before third countries.

KEY WORDS: Latin America, United States, inter-American relations, regional autonomy, international actor.

¹ Doctora por la Universidad Autónoma de Madrid, profesora del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado y analista en Seguridad y Defensa en América Latina.

1. INTRODUCCIÓN

El anuncio de Estados Unidos y de Cuba de reanudar las relaciones diplomáticas, en enero de 2015, se debe en parte a la presión ejercida por América Latina, de forma concertada, para acabar con el aislamiento de Cuba, frente a Estados Unidos. Esta posición común solo ha sido posible tras veinte años de cambios en la región, donde la interrelación y las iniciativas adoptadas de integración y cooperación de la región han ido forjando esa posibilidad. Se hace difícil pensar en este posicionamiento común, respecto a Cuba, sin dichas iniciativas. Por este motivo cabe esperar que éste no sea un hecho aislado, pues de poder adoptar posicionamientos comunes la capacidad de negociación y de presión de América Latina aumentaría exponencialmente. En definitiva, este primer paso es producto de la búsqueda de un espacio propio y autónomo, respecto a otras potencias.

Sin embargo, cada vez que se contemplan las posibilidades de que América Latina llegue a ser un actor global se presentan todos los argumentos posibles en contra. No hay muchos analistas que confíen en esta posibilidad y sus argumentos son realmente de peso. El primer problema al que se alude es la falta de cohesión interna y los limitados avances logrados en materia de integración regional. La persistencia de divisiones históricas y un marcado nacionalismo así como importantes diferencias ideológicas son los principales obstáculos para alcanzar mayores avances en el proceso de integración o incluso de concertación regional. Todos estos argumentos son irreprochables y constituyen el principal obstáculo para la unificación de criterios de manera sostenible ante la comunidad internacional o terceros países extrarregionales, pudiendo así convertir a América Latina en un influyente actor global. Sin embargo la acción concertada respecto a Cuba muestra que no es imposible y que incluso esta forma de actuar contribuiría a su vez reforzar los procesos de integración regional.

En efecto, las divisiones, en los últimos años, pese al gran avance en la consolidación de medidas de confianza mutua, han persistido. Se mantienen diferencias respecto al trazado fronterizo, pero pese a todo, en materia de seguridad, cabe apuntar la pacífica, si bien no idílica, convivencia vecinal. América Latina apenas ha sufrido conflictos bélicos a lo largo del siglo xx. No cabe duda que ha habido importantes tensiones. Sin embargo, pese a las dificultades, la región ha demostrado su capacidad para resolver conflictos de manera pacífica.

Además de esta capacidad de convivencia pacífica demostrada, durante todo el siglo pasado, las relaciones interlatinoamericanas han ido experimentando un proceso de mayor complejidad e intensidad que sin duda ha dado sus resultados. La voluntad explícita liderada por Brasil, en la década de 2000, de lograr un proceso de integración autónomo propiamente latinoamericano ha favorecido la posibilidad de despertar una conciencia latinoamericana, que aunque incipiente, ha hecho posible que, por primera vez, la región haya presentado una posición común ante un tercer país.

Para entender este proceso orientado a esta configuración autónoma de la región, es imprescindible, por cuestiones históricas obvias, analizar no sólo las relaciones interlatinoamericanas, sino las relaciones latinoamericanas con Estados Unidos. La afirmación de esta autonomía respecto a la potencia del norte, es el primer paso necesario para poder llevar a cabo iniciativas de integración, regionales y subregionales, cuya voluntad explícita ha sido la aspiración de lograr dicha autonomía, sin embargo es importante señalar que dicha autonomía no sólo se pretende en relación con Estados Unidos, sino con cualquier otra potencia extrarregional. Aunque quepa insistir en que dada la influencia norteamericana, durante el siglo pasado en la región, en la región este análisis se centre particularmente en las relaciones con Estados Unidos.

En este sentido, la VII Cumbre de las Américas, que se celebrará en abril en Panamá, será un escenario privilegiado donde poder observar los cambios que han experimentado las relaciones entre los países latinoamericanos y las de éstos con Estados Unidos. Ciertamente, como ya ha sido advertido, hasta el momento, no podía hablarse de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, ya que la región latinoamericana no era capaz de manifestarse con una sola voz. Es un paso que no puede menospreciarse y ha de ser puesto en valor.

2. LAS RELACIONES INTERAMERICANAS

Para fundamentar la posibilidad de que América Latina llegue a configurarse como un actor internacional, pese a los límites que presentan los proyectos de integración en marcha es imprescindible analizar la

evolución de las relaciones inter latinoamericanas y las de la región latinoamericana con Estados Unidos. Ciertamente si es difícil siempre hablar de América Latina como un conjunto uniforme, mas particularmente lo es en las relaciones con Estados Unidos, puesto que cada república latinoamericana ha mantenido una particular relación con la potencia del Norte. Sin embargo, hecha esta salvedad lo cierto es que es posible comprobar la transformación de unas relaciones que, desde 1994, se han caracterizado por un progresivo alejamiento entre Estados Unidos y la región y una intensificación de las relaciones entre las propias repúblicas latinoamericanas, manifestada en la realización de nuevos proyectos de integración y cooperación, sin la presencia de Estados Unidos, ni ninguna otra potencia extraregional. Un factor que, en última instancia, también ha modificado, a su vez, los términos de la relación entre Estados Unidos y la región latinoamericana (Tulchin y Espach, 2004).

El análisis de la evolución de estas relaciones interamericanas permite hacer diferentes reflexiones, si bien la principal es considerar la posibilidad de que con la reanudación de las relaciones Cuba-Estados Unidos, y más particularmente a partir de la VII Cumbre de las Américas, se abra, de manera simbólica, una nueva etapa donde se hagan explícitos los nuevos términos de la relación entre Estados Unidos, y otros actores internacionales, y América Latina, así como la capacidad de actuación autónoma y concertada de la región latinoamericana.

2.1. La integración latinoamericana en la década de los noventa, bajo la influencia del «regionalismo abierto»

Buena parte del proyecto de autonomía defendido en la actualidad en América Latina sólo es posible entenderlo en la medida en que en la agenda internacional norteamericana la región ha ido ocupando un papel cada vez más secundario. Pese a que las relaciones de dependencia latinoamericana no tienen su origen en la Guerra Fría, en los sesenta y los setenta, esta forma de relación con Estados Unidos se hace determinante para los designios nacionales de cada país latinoamericano. En este período, las relaciones hemisféricas², dibujadas sobre un mapa,

² Se entiende por ámbito hemisférico al conjunto integrado por Norteamérica, México, Centroamérica y Caribe y Suramérica.

únicamente señalarían flechas entre Washington y cada uno de los países latinoamericanos pero no entre éstos. Sólo con el final de este período, comienzan a desarrollarse las relaciones interlatinoamericanas y, a lo largo de la década de los noventa, se configura una maraña de relaciones dentro de la región, así como entre ésta y otras regiones y países del mundo como Europa y los países del Pacífico a través del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC).

En efecto la desaparición del comunismo significó que Estados Unidos asumía otras prioridades en política internacional. A partir de este momento se produce un «fenómeno silencioso» (Muñoz, 2004, pp. 113-137) de desvinculación en las relaciones entre la potencia norteamericana y América Latina. Pese a que cabe esta afirmación general habría que distinguir entre México, Centroamérica y El Caribe, por un lado, y América del Sur, por otro, ya que en este último caso la tendencia hacia el distanciamiento es más evidente.

Esto no significa que el gran vecino del norte no siguiera siendo el principal socio comercial para la región, pero tampoco que fuera el único. En este período se observa un proceso de diversificación que favorece una apertura al comercio internacional así como el desarrollo de relaciones intrarregionales. Para ello cada subregión e incluso cada país se decidió por diferentes opciones estratégicas que determinaron la apertura de varios proyectos de integración subregional con objetivos distintos. A diferencia de determinados países que optaron por mantener una situación de independencia respecto a sus vecinos latinoamericanos, como es el caso de Chile o México³, hubo otros que se asociaron entre sí para formar organizaciones subregionales. A finales de los noventa se relanzaron organizaciones como el Mercado Común Centroamericano⁴ (la Comunidad del Caribe (CARICOM, 2015) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN, 2015) o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR, 2015), suscrito en 1991. Estas estrategias de integra-

³ En el primer caso se encuentra Chile o México si bien éstos a su vez optaron por diferentes estrategias. Chile optó, desde los setenta, por emprender programas unilaterales de liberalización comercial, fortaleciendo vínculos comerciales y financieros con los principales vínculos de poder; para ello firmó acuerdo comerciales preferenciales con Estados Unidos, Japón o Europa. Frente a esta diversificación, México por el contrario concentró su actividad comercial fundamentalmente con Estados Unidos, a través de la firma del Tratado de Libre de América del Norte (TLCAN), en vigor desde 1994, en el que también está integrado Canadá.

⁴ Con posterioridad al MCCA, se crea el Sistema de Integración Centroamericana.

ción, de la década de los noventa, se enmarca dentro del llamado «regionalismo abierto», que en materia de comercio se basaron caracterizado por su primacía en la agenda de liberalización comercial y una óptica economicista (Sanahuja, 2010).

A todos estos proyectos (Gil y Pankin, 2013) habría que agregar la celebración con regularidad de encuentros de presidentes latinoamericanos, como el Grupo de Río⁵. Dichos foros aunque de diferente naturaleza de las iniciativas anteriores contribuyeron a la creación de una tupida red de relaciones interlatinoamericanas, integradas por países de la región. Mientras que, hasta entonces, las cumbres presidenciales celebradas eran únicamente convocadas y dirigidas por Estados Unidos.

Lejos de abandonar las relaciones con Norteamérica, éste era un momento propicio para continuarlas. Sin embargo, en el momento en que la región debía haber actuado como un actor único, para tener más capacidad de negociación, ante Estados Unidos, resultó un fracaso. En 1994, ante la iniciativa de Clinton, en la Cumbre de las Américas, de concretar un acuerdo de libre comercio de las Américas (ALCA), de alcance hemisférico, se puso de manifiesto la división regional. Cada país o según los casos, subregión, mostró una opinión tan distinta y plural como sus propias posibilidades de prescindir o no de un acuerdo con Estados Unidos, aunque no todas las condiciones del mismo fueran ventajosas (Bustos, 2004).

Estas diferencias, se profundizaron cuando Centroamérica y los países andinos aceptaron la oferta de negociar tratados bilaterales con Estados Unidos. Ante la imposibilidad de firmarse un ALCA, Estados Unidos adoptó como estrategia alternativa la firma bilateral de tratados de libre comercio con países o subregionales latinoamericanas, con el fin de lograr, mediante la suma de todos los TLC's el objetivo inicial de crear un área de libre comercio hemisférico. Después del fracaso de las negociaciones con Bolivia y Ecuador, en 2006, en el marco del llamado TLC con los países andinos, la firma de estos tratados con Colombia y Perú

⁵ El Grupo de Río fue creado el 18 de diciembre de 1986, por la Declaración de Río de Janeiro, suscrita por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Se realiza anualmente en alguna ciudad predefinida de América Latina en la cual se reúnen los Jefes de Estado y de Gobierno, y los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes.

terminó por producir una importante crisis en la CAN. El presidente de Venezuela, Hugo Chávez alegó este motivo para solicitar la salida de su país de esta organización, así como para solicitar su ingreso en el MERCOSUR. En realidad, este desenlace no podía suscitar sorpresas. La división regional ha sido la dinámica habitual.

2.2. La autonomía regional, como base del nuevo regionalismo

Sin embargo frente a esta histórica división, la retirada norteamericana y las iniciativas latinoamericanas, orientadas a la creación de un espacio autónomo y propio, han favorecido un posicionamiento distinto y potenciado las posibilidades de que América Latina pueda comenzar a comportarse como un actor internacional. Esta es una nueva fase del nuevo regionalismo, del que podría destacarse no sólo una nueva estrategia de integración, sino también la voluntad explícita y premeditada de lograr la autonomía regional. Esta nueva fase se reconoce como el «regionalismo post-neoliberal» (Serbin et al., 2012).

No obstante, este proceso no ha sido sencillo. Buena parte de los países latinoamericanos parecían resistirse al abandono norteamericano, reduciendo sus iniciativas a la espera de tiempos mejores, entendidos como la vuelta de Estados Unidos. En aquel momento, la impresión es que si la región tenía autonomía ésta existía porque Estados Unidos tenía otras prioridades, pero no porque se hubieran diseñado proyectos o iniciativas mediante los cuales América Latina manifestara su voluntad o aspiración explícita de convertirse en un actor con más peso internacional capaz de establecer un nuevo tipo de relación con Estados Unidos o con otras potencias internacionales. Este margen de autonomía se incrementó a partir del 11-S de 2001, cuando la lucha contra el terrorismo internacional acaparó toda la atención de G. W. Bush en Iraq y en la lucha contra el terrorismo. Es entonces cuando este distanciamiento se convierte entonces en una práctica invisibilización de la región por la administración norteamericana. Sin embargo, este aumento de autonomía tampoco estimuló nuevas propuestas orientadas a construir una unidad regional que potenciara el papel de la región, como actor internacional.

El cambio de actitud procede sin duda de la decisión de Brasil de liderar un proyecto mediante el cual la región se convierta en un actor internacional, mediante la cohesión interna y la autonomía. En este sentido, no debe olvidarse que las aspiraciones de liderazgo de Hugo Chávez, Presidente de Venezuela de 1999-2013, no dejaron de ser también un impulso para la realización de estos cambios. Ante la rivalidad de Chávez con el Presidente Lula, por el liderazgo regional, es posible que Brasil haya terminado por adoptar decisiones que quizás sin la amenaza de esta competencia no habría llevado a cabo, o no al menos en el lapso de tiempo realizado ni con la misma decisión.

Las declaraciones realizadas por el Presidente del Brasil, en Costa de Sauípe a mediados del mes de diciembre de 2008, podrían simbolizar un cambio respecto a la actitud señalada: «Durante casi un siglo, casi todos los países apostaban para saber quién era más amigo del que gobernaba en Estados Unidos. Todo el mundo creía que lo máximo de la importancia política era ser invitado por EE.UU.» a ello agregó «creo que muchas veces el comportamiento super-servicial en la política es lo que hace que las personas no sean debidamente tratadas y debidamente respetadas»⁶. Frente a esa actitud Lula afirmó con decisión la actual voluntad latinoamericana de «ser protagonista y no meros espectadores en los teatros en los que se deciden las perspectivas de bienestar y prosperidad para nuestros pueblos», si bien era imprescindible que la región asumiera una «vocación latinoamericana y caribeña». Estas declaraciones se realizaron en el balneario de Costa Sauípe, Brasil en la I Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC). Además de esta convocatoria se celebraron, en el mismo lugar, en cuarenta y ocho horas, tres cumbres más que reunieron a los países miembros de MERCOSUR, del Grupo de Río y de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)⁷. La cuestión de la autonomía fue particularmente importante en la CALC donde por primera vez, se reunían todos los países latinoamericanos, incluida Cuba, sin la presencia de Estados Unidos, España o la Unión Europea. El objetivo era crear una organización de Estados lati-

⁶ Estas declaraciones se hicieron públicas por una equivocación, ya que se realizaron en una sesión a puerta cerrada. http://www.diariolibre.com/noticias_det.php?id=181843.

⁷ La UNASUR está compuesta por doce países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Surinam y Guyana), <http://www.unasursg.org>.

noamericanos para lograr la actuación concertada de la región en el ámbito internacional. El resultado de este proceso ha sido la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), en 2010. Desde entonces se han celebrado III Cumbres (Alda, 2009).

A las declaraciones explícitas, en Costa Sauípe, se sumaron los mensajes implícitos. Esto explica que además de una visión práctica, el motivo para concentrar estos foros latinoamericanos y sudamericanos en un mismo lugar y de manera casi simultánea respondiera a la intención de resaltar la existencia de una agenda regional propia. Con ello se pretendía marcar la diferencia con el pasado cuando «estos países se reunían sólo cuando Estados Unidos lo permitía», mientras que «ahora por libre y espontánea voluntad han hablado y dijeron que es preciso crear organismos multilaterales propios, para no ir a La Haya a solucionar sus problemas» (El Espectador, 2008, 18 de diciembre).

El liderazgo ejercido por Brasil en la región es un factor decisivo para dar impulso a este proceso en el que se ha puesto particular énfasis en la autonomía regional. Las iniciativas como UNASUR o las cumbres de finales de 2008 podrían indicar la firme decisión brasileña de asumir, frente a años de ambigüedad, el liderazgo regional. Para ello era imprescindible asegurar la autonomía de la región, respecto a las grandes potencias internacionales que además de limitar dicha autonomía, impidieran u obstaculizaran el liderazgo de Brasil. Tampoco debe olvidarse que las aspiraciones de Hugo Chávez no han dejado de ser también un impulso para la realización de estos cambios. Ante la rivalidad de Chávez con Lula, por el liderazgo regional, es posible que Brasil haya terminado por adoptar decisiones que, quizás sin la amenaza de esta competencia, no habría llevado a cabo, o no al menos en el lapso de tiempo realizado ni con la misma decisión.

Junto a las iniciativas de los últimos años sería preciso sumar la Alianza del Pacífico (AP, 2015). Una asociación de países integrada por Colombia, México, Perú y Chile a la que se pretende sumar más países, en este momento son candidatos Panamá y Costa Rica. Los intereses de esta asociación son más comerciales, aunque no son los únicos, y el objetivo último es lograr la proyección al mercado asiático. No obstante no deja de ser una iniciativa latinoamericana, con pretensiones de proyección al exterior (Malamud, 2012).

El impulso de estos proyectos y las manifestaciones de autonomía respecto a terceras potencias se vio favorecida además por una coyuntura económica del mercado internacional de productos primarios de los últimos años y la aplicación de políticas macroeconómicas responsables, orientadas al control de las principales variables económicas, favoreció una situación de crecimiento económico sostenido durante una década que hizo posible que «Latinoamérica ya no necesita ayuda de EE.UU.». Esta afirmación fue realizada por F. Henrique Cardoso, expresidente del Brasil (Cardoso, 2009, 16 de enero). En este mismo sentido, se ha manifestado el también expresidente chileno Ricardo Lagos cuando, haciendo alusión a la relación de la región con Estados Unidos, ha tenido en cuenta el crecimiento latinoamericano de los últimos años:

En América Latina la agenda internacional también será distinta. Hoy somos un continente cuya mayoría de países tiene ingresos medios. Esto es países que por su nivel de desarrollo ya no califican para recibir ayuda extranjera. Países que en una u otra forma tienen un alto grado de inserción en la economía internacional y esperan que la Ronda de Comercio y Desarrollo, o de Doha, como se le llama, entregue reglas justas para competir (Lagos, 2009, 12 de enero).

2.3. Capacidad negociadora por encima de las divisiones

Para la configuración de todas estas iniciativas, mediante las cuales, la región aspira finalmente a ser un actor autónomo, es preciso tener en cuenta varios factores, como el cambio de visión geoestratégica de Estados Unidos y el liderazgo de Brasil, pero no puede dejar de contemplarse la convivencia regional y la capacidad para la resolución pacífica de conflictos. Prueba de ello es que América Latina apenas ha sufrido conflictos bélicos a lo largo del siglo xx. Los más recientes serían la «Guerra del fútbol» entre Honduras y el Salvador, en 1969, que duró 6 días o la guerra del Cenepa, entre Ecuador y Perú, en 1995, que se prolongó durante cinco semanas, siendo los enfrentamientos interestatales más destacables de los últimos años.

Pese a esta buena convivencia, en los últimos años, persistió una importante corriente de opinión que insistió en el inédito nivel de división y tensiones que habría atravesado la región. Sin embargo, aunque

no es posible negar la existencia de divisiones y diferencias, algunas con importantes niveles de tensión, éstas debieron y deben ser relativizadas, ante la capacidad demostrada por los países de la región para resolverlas pacíficamente. Las principales diferencias son debidas a conflictos fronterizos y no son ninguna novedad, pues han mediatizado las relaciones de buena parte de los países latinoamericanos con sus vecinos, en algunos casos desde el siglo XIX. Así mismo cabe destacar las de carácter ideológico. Estas últimas son más novedosas y surgen, para algunos observadores, desde el momento en que Hugo Chávez, adquiere cierto liderazgo en la región y además un grupo de países se alinean en torno a la Alternativa Bolivariana de los Pueblos para Nuestra América (ALBA), iniciativa del mismo presidente Chávez. Las posibles divisiones regionales suscitadas por estas diferencias ideológicas tienen difícil solución, ya que estos gobiernos, tanto de países miembros del ALBA o no, han sido elegidos por voluntad popular y en alguna ocasión repetidamente como ocurre en Venezuela, Bolivia Ecuador y muy recientemente Nicaragua.

Sin embargo, llegados a este punto cabe quizás también relativizar el nivel de división generado por estas diferencias ideológicas. En primer lugar no hay que olvidar que todos los países sudamericanos del ALBA, son miembros del resto de iniciativas y organismos no sólo sudamericanos, sino también latinoamericanos, e incluso hemisféricos (ámbito en el que se incluye a Estados Unidos y Canadá), a excepción de Cuba. Lo que significa que pese a indudables diferencias y tensiones, éstas no hacen incompatibles la participación de dichos países en otras iniciativas regionales o subregionales más allá del ALBA. Esta cuestión no es baladí ya que la UNASUR, o incluso la Organización de Estados Americanos (OEA) han sido foros donde se han dirimido diferencias y divisiones en las que se encontraban implicados también países miembros del ALBA.

Pero si parece difícil encontrar ejemplos en los que, por las diferencias ideológicas señaladas, pudiera hablarse, como algún analista ha sugerido, de un posible enfrentamiento de bloques en la región, por ejemplo UNASUR versus ALBA; igualmente difícil aún resulta imaginar un enfrentamiento armado entre dos países. No cabe duda que ha habido importantes tensiones. En este sentido el caso más paradigmá-

tico es el de Venezuela y Colombia, pero es también el más extremo y singular. No obstante aunque algunos observadores, en diferentes momentos de la pasada década, han llegado a hacer cálculos sobre una posible invasión de Colombia, por su vecino venezolano, se ha demostrado nuevamente la capacidad en la región para recomponer las relaciones entre países y, en la actualidad, las relaciones han mejorado ostensiblemente (Romero, 2008).

Más significativo aún fue la crisis entre Colombia y Ecuador, en 2009, a raíz de la operación militar colombiana contra las FARC, en territorio ecuatoriano (Montúfar, 2008). Pese a las dificultades y a las tensiones, incluso a nivel regional, que tuvieron lugar, ambos países han normalizado sus relaciones y en la actualidad desarrollan programas de cooperación fronteriza.

Todos estos hechos no dejan de ser logros de la región, que pese a las diferencias entre algunos de los países que la componen, son capaces de recomponer sus relaciones y/o mejorarlas. Por supuesto que las tensiones y divisiones no son deseables y ciertamente las hay, pero no paralizan las relaciones intrarregionales ni bilaterales de la región. De ahí que pese a la división, y los inconvenientes que se derivan de la misma, lo trascendente es resaltar la capacidad para superarlas o cuanto menos convivir pacíficamente con ellas.

Todas estas relaciones interlatinoamericanas, aunque no han logrado la consolidación de procesos de integración sin duda han favorecido la configuración de una sólida red de relaciones hasta el punto de llegar a lograr una posición común ante las relaciones Cuba-Estados Unidos.

3. LAS RELACIONES HEMISFÉRICAS, A TRAVÉS DE LA OEA, DESPUÉS DE 20 AÑOS DE CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

Como ya ha sido planteado los cambios y las relaciones interlatinoamericanas inciden directamente en las hemisféricas. La Organización de Estados Americanos⁸ (OEA, 2015), así como las Cumbres de las

⁸ La OEA es una organización americana de alcance regional integrada por los Estados Unidos, Canadá y los países latinoamericanos, hasta sumar un total de 35 países. El único país que no forma parte de dicha organización es Cuba al ser expulsada en 1962.

Américas⁹ (Cumbres de las Américas, 2015) es el mejor escenario para contemplar los cambios experimentados en estas últimas. En este organismo han convivido, desde 1948, año de su creación, Estados Unidos y América Latina y como resultado de la misma se ha acusado permanentemente a Estados Unidos de la instrumentalización que ha realizado de la OEA, para imponer decisiones de manera unilateral. Este mismo argumento, aun después de la caída del muro de Berlín, ha sido empleado contra las Cumbres, en la medida que dichos foros se han llegado a entender como una extensión de la OEA y por tanto de la influencia norteamericana. En cualquier caso no parece posible, desde hace años, seguir considerando a la OEA como un apéndice de Estados Unidos, aunque lo cierto es que esta acusación no ha dejado de mediatizar las relaciones hemisféricas (Alda, 2008).

A día de hoy, la OEA aunque, en 1994, se limitó a estar presente en la Cumbre de Miami, su papel en la organización, realización y seguimiento de las cumbres ha adquirido tal magnitud que ha llegado a crear un organismo la Secretaría de las Cumbres para llevar a cabo su labor. El interés de la OEA por implicarse en las Cumbres de las Américas se ha debido a su preocupación por mantener una única agenda interamericana, como así se ha logrado (El proceso de Cumbres de las Américas, 2015).

El primer espacio afectado por el desarrollo de iniciativas latinoamericanas sin duda ha sido la OEA, espacio, junto a las Cumbres donde se expresan las relaciones hemisféricas. La creación de la UNASUR y muy particularmente de la CELAC, suscito muchos interrogantes, cuando no cuestionamientos sobre la utilidad que podría seguir teniendo la OEA y en consecuencia las Cumbres. La posición más radical ha sido la de los países de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, 2015)¹⁰, organización en la que se encuentran alineados gobiernos con un posicionamiento ideológico similar, basado fundamentalmente, entre otros valores, en un marcado nacionalismo y antiimperialismo. Este grupo liderado, hasta su muerte, por Hugo Chávez,

⁹ Las Cumbres de las Américas son un foro, que mediante su celebración periódica, se reúnen a los presidentes de todos los Jefes de Estado de América Latina y el Caribe, a excepción de Cuba, Canadá y Estados Unidos. La I Cumbre se celebró en Miami, en 1994.

¹⁰ El ALBA fue creada en 2004 y se encuentra integrada por Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, S. Vicente y Granadinas y Venezuela.

en 2013, ha combatido persistentemente a la OEA y ha intentado boicotear las Cumbres de las Américas. Para el desaparecido Presidente el ALBA y la CELAC permitían a América Latina «emanciparse del dominio imperialista» que Estados Unidos ejerce sobre la región. Este ha sido el planteamiento que con persistencia han repetido todos los países ALBA. Para el Presidente Hugo Chávez, como para el actual Presidente venezolano, Nicolás Maduro, la CELAC debía de sustituir a la OEA, ya que este organismo, según, H. Chávez: «fue durante muchos años el Ministerio yanqui de Colonias» que «aplaudió y avaló todas las invasiones de Estados Unidos» en la región: «queremos dejar atrás esa página terrible de las imposiciones del gobierno de EE.UU. y de la OEA que han condenado» a América Latina y el Caribe «a la miseria, al atraso, a la dependencia y al subdesarrollo» (Infolatam, 2001, 13 de enero).

No obstante, no es este el posicionamiento del resto de la región, cuyos gobiernos han sido muy cuidadosos en poner de manifiesto que no existe ninguna incompatibilidad entre ambas organizaciones, más bien complementariedad. Pues su naturaleza y la forma de organización también eran diferentes. Por tanto, la CELAC no sustituiría a la OEA, como así han mantenido, desde la creación de la CALC, los gobiernos de México, Chile, Colombia y el resto de la región.

Incluso Brasil el más interesado en proyectar la importancia de la CELAC, como forma de proyectar su liderazgo, se ha manifestado en esta la misma línea. Aunque bajo la presidencia de Dilma Rousseff se han dado momentos de tensión, bajo la presidencia de I. Lula Da Silva se logró un perfecto equilibrio entre las demandas de autonomía y el interés por mantener y acrecentar sus relaciones con los Estados Unidos. Por este motivo, hasta el momento Brasil ha sido muy cuidadoso respecto a sus declaraciones en relación a los Estados Unidos. Un buen ejemplo se encuentra en la declaración de la Cumbre de UNASUR en Costa de Sauipe. Donde logró que no hubiera ninguna mención a los Estados Unidos en la declaración final pese a la presión ejercida por determinados miembros de la UNASUR como Bolivia y Venezuela o incluso Argentina, quienes responsabilizan de todos los problemas existentes en América Latina. Aunque UNASUR y la CELAC responden a la intención de crear organizaciones propiamente sudamericanas y latinoamericanas, que refuercen la legitimidad de una voz propia por

parte de América Latina, a excepción de los países ALBA, no se ha utilizado en la región como un instrumento de confrontación con dicha potencia. La diplomacia brasileña ha repetido insistentemente, con gran pragmatismo, que la prioridad de lo latinoamericano no es incompatible con la convivencia armónica con los Estados Unidos ni con sus propuestas de dimensión hemisférica.

En otras palabras la manifestación de autonomía en la región no expresa una voluntad de ruptura ni confrontación, sino de modificación de los términos de la relación interamericana. La región mantiene el interés por nutrir su relación con Estados Unidos, también Brasil. Eso explica que incluso los aliados tradicionales de Estados Unidos, como México o Centroamérica o Colombia tampoco quedarán fuera del proyecto de la CELAC. México incluso adoptó un papel protagónico en la gestación de la CELAC, ya que quiso albergar la reunión de creación de la CELAC, en 2010.

Pese a todo, la CELAC no dejó de significar para la OEA un factor que incidía en una crisis existencial que se prolonga, desde hace años, y que le ha ido restando credibilidad. En aquel momento se hacía más difícil encontrar a alguien con algo bueno que decir acerca de la organización (aparte de su trabajo en derechos humanos). El gobierno de Obama, a pesar de su presunto compromiso con el multilateralismo, tampoco intentó neutralizar este cuestionamiento mediante un decidido apoyo a la OEA. De hecho para muchos observadores Estados Unidos habría «ignorado ampliamente, incluso abandonado la OEA» (Hakim, 2011, 15 de diciembre).

Con toda probabilidad no parece que el desarrollo de organismos latinoamericanos signifique el fin de los hemisféricos, pero sin duda todo indica que puede contribuir a cambiar el tipo de relación tradicional que los países latinoamericanos han mantenido con Estados Unidos. Estos años de autonomía y de relación interamericana es el factor que explica la posibilidad de haber alcanzado un alineamiento común ante Estados Unidos, respecto a Cuba. Sin ninguna excepción, incluso los países aliados de Estados Unidos, aún siéndolo todavía, han participado activamente en esta posición. Hasta el momento, sólo se ha logrado una vez. Pero este primer paso demuestra que también puede volver a concertarse una voluntad conjunta y con ello una capacidad de

negociación que hasta el momento, la región no habría tenido nunca ante Estados Unidos, ni ante la comunidad internacional en general.

Todo este proceso no ha sido fácil en absoluto puesto que la división ha primado, por encima de la unión. Los fuertes nacionalismos latinoamericanos y el peso soberanista, no sólo han obstaculizado la configuración de proyectos de integración, tanto viejos como nuevos, sino también las posibilidades de convertirse en un actor internacional con una voz única y propia. Esta misma limitación puede observarse respecto a Estados Unidos. La resistencia a sus imposiciones unilaterales, cuando las hubo, no pudieron resistirse, no sólo por el poder norteamericano sino también por la falta de capacidad negociadora por la imposibilidad de mantener una posición común, ante la gran potencia.

En realidad, no existe ningún acuerdo sobre la sostenibilidad y proyección futura de los antiguos y nuevos proyectos de integración considerados. No hay ni consenso para designar esta nueva arquitectura regional. La falta de consenso se refleja en las clasificaciones y denominaciones empleadas, las cuales han variado entre regionalismo post-liberal o post-neoliberal (Riggirozzi y Tussie, 2012; Sanahuja, 2009), regionalismo heterodoxo (Van Klaveren, 2012), regionalismo segmentado (Malamud y Gardini, 2012), regionalismo ligero (Sanahuja, 2010) y regionalismo modular (Gardini, 2013) —para mencionar solamente algunos conceptos—. Más allá de ello habría tres posiciones fundamentales que varían desde aquellas que valoran las nuevas iniciativas y sus posibilidades de proyección, afirmando que no pueden darse ya por fracasadas (Riggirozzi and Tussie, 2012, 10). Aquellos que son más críticos y advierten sobre los riesgos de fracaso de estos proyectos ya que no consideran compatibles la existencia de proyectos regionales segmentadas y entrecruzados lo que conducirá necesariamente a la división en lugar de la unidad regional (Malamud and Gardini, 2012). El tercer enfoque, parte del planteamiento opuesto y considera que aplicando una perspectiva de «elasticidad» institucional, la pluralidad de organismos no tiene que ser perjudicial. Muy al contrario, se hace hincapié en las potencialidades de una pluralidad de organizaciones regionales que en parte compiten y se entrecruzan (Hofmann y Mérand, 2012).

Todos los enfoques planteados son aprovechables, ciertamente hay importantes riesgos que condenan a la región a la división y a la necesaria limitación, cuanto menos, de las iniciativas de integración, sin embargo no por ello se ha dejado de avanzar en las relaciones interlatinoamericanas. No pueden negarse los indudables cambios experimentados, en este sentido, y aunque con más dificultades, no significa que sea posible avanzar en la configuración de posicionamientos comunes.

3.1. La división regional, una debilidad regional ante la influencia norteamericana

El peso y la influencia de los Estados Unidos marcan buena parte de la historia de la región durante la Guerra Fría. En este caso, la OEA era un medio de mantener América Latina alineado en el bloque capitalista. En ese contexto el unilateralismo caracterizó el comportamiento de Estados Unidos y la OEA se limitó a sancionar o silenciar las imposiciones norteamericanas.

El reconocimiento de esta influencia e instrumentalización de la OEA, sin embargo no significa que Estados Unidos haya logrado el control absoluto de la organización, ya que no siempre han impuesto su voluntad. Incluso en plena Guerra Fría, los países latinoamericanos tuvieron cierto margen para no apoyar iniciativas norteamericanas y resistirse a sus imposiciones (Tokatlían, 1984, pp. 9-13).

La caída del muro de Berlín, proporcionan la oportunidad a la OEA de convertirse en una institución clave para el desarrollo del multilateralismo y la acción colectiva con el fin de promocionar y defender la democracia. Sin embargo y pese a la evolución experimentada por el organismo hacia la realización de este objetivo, éste ha seguido careciendo de credibilidad, ante muchos gobiernos latinoamericanos.

No obstante lo dicho hasta ahora pudiera hacer pensar que la resistencia a la imposición norteamericana se ha llevado a cabo mediante un posicionamiento común latinoamericano. En realidad las resistencias posibles a la influencia norteamericana se han realizado de manera particular y, en la mayoría de los casos, no sólo estas iniciativas se

encontraron enfrente a Estados Unidos, sino también a otros países latinoamericanos.

La elección del último Secretario General es un ejemplo ilustrativo que demuestra la inexistencia de este frente común latinoamericano ante Estados Unidos. La victoria de José M.^a Insulza, en 2005, frente a los candidatos norteamericanos, podría hacer pensar que había ganado el candidato de América Latina, como así se planteó en aquel momento, frente a los que apoyó Estados Unidos. Sin embargo, no es exacta tal afirmación. En efecto, el Secretario Insulza fue un candidato propuesto por países latinoamericanos, pero los candidatos norteamericanos también fueron apoyados por otros países latinoamericanos. Con ello, aunque podría ser válida la latinoamericanización de la OEA, no podría aceptarse que fuera por la existencia de un frente unido y sin fisuras latinoamericano. La división en la región latinoamericana ha sido la norma históricamente (Alda, 2005).

3.2. Cuba invitada a la VII Cumbre de las Américas

Este es el valor agregado que posee la VII Cumbre de Panamá, cuyo presidente, como país anfitrión, ha tenido la oportunidad de invitar a Raúl Castro a asistir a este encuentro. Invitación que en buena parte ha sido posible por la presión ejercida, sin fisuras, por la región. Será la primera vez que Cuba este presente no sólo en una Cumbre de las Américas, en realidad en un foro hemisférico desde 1962, cuando fue expulsada de la OEA. La aceptación de esta invitación por parte de Cuba, sin duda se debe a la voluntad de su gobierno, pero también a la estrategia aplicada por la región. La actuación premeditada de integrar e implicar a Cuba en la CELAC y la revitalización de las relaciones bilaterales, con la mayoría de los gobiernos de la región, ha buscado comprometer a Cuba a mostrarse receptiva a aproximarse a la OEA, organismo al que Cuba a criticado, desde su expulsión. Por otro, se ha insistido con persistencia en la OEA y en la última Cumbre de las Américas en la inclusión de Cuba, para a su vez presionar a Estados Unidos. Con ello no sólo se presionaba a este gobierno, para que aceptara esta aproximación, sino que de nuevo, se presionaba más a Cuba,

para que no se negara a asistir a un foro hemisférico, cuando existiera la posibilidad (Alda, 18 de enero).

En buena parte como resultado de este *modus operandi* han cambiado mucho las voluntades y las intenciones. La aproximación de Estados Unidos y Cuba, en diciembre de 2014, sería el principal motivo que explicase la asistencia de Cuba a la Cumbre de Panamá, sin embargo no puede omitirse la actuación conjunta regional, para comprender del todo la asistencia de Raúl Castro (Alda, 2015). Tras la declaración de intenciones expresada en la reunión de Costa Sauípe, se solicitó, en 2009, a la Asamblea General de la OEA, celebrada en San Pedro Sula, la readmisión de Cuba. Como resultado se logró que dicho organismo dejara sin efecto la Resolución VI de la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Punta del Este (Uruguay) entre el 22 y el 31 de enero de 1962, que dispuso la «Exclusión del actual Gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano».

El apoyo de Estados Unidos a esta decisión fue producto de una complicada negociación, quien se quedó aislado en su negativa de aceptar la readmisión de Cuba. Su cambio de posición sólo fue posible condicionando el reingreso de Cuba a la aceptación de los principios democráticos que exige la Carta de la OEA para ser miembro de este organismo. Así se indicaba de forma indirectamente en el documento ya citado: «La participación de Cuba en la OEA será el resultado de un proceso de diálogo iniciado a solicitud del Gobierno de Cuba y de conformidad con las prácticas, los propósitos y principios de la OEA» (Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, 2003, 25 de abril).

Mientras que Estados Unidos se resistía y condicionaba la vuelta de Cuba, el gobierno de la Isla mostraba total indiferencia, reiterando su rechazo a este organismo, que, en esos mismos días, el ex presidente Fidel Castro acusaba la OEA de haber sido «cómplice de todos los crímenes contra Cuba». La VI Cumbre de las Américas en 2012, significó un paso más. Para el país anfitrión, Colombia y para su presidente, José Manuel Santos, la situación fue extraordinariamente complicada ya que intento invitar a Cuba, bajo la oposición de Estados Unidos y Canadá. Finalmente el Presidente Santos fue a La Habana personalmente a explicar a Raúl Castro que Cuba finalmente no sería invitada. La consecuencia fue que todos los temas a tratar de la agenda de la

Cumbre pasaron a un segundo plano, ya que Cuba, sin estar presente copó todo el protagonismo en dicho encuentro. Y finalmente la mayoría de los países latinoamericanos condicionaron su asistencia a la VII Cumbre dependiendo de la asistencia de Cuba.

Como se ha dicho en esta estrategia además de la presión en el mismo foro de la OEA, la región integró de forma plena a Cuba en la CELAC, hasta el punto de ostentar la Presidencia Pro Tempore, en 2013 para ser la sede de la II Cumbre de la CELAC. No menos importante y simbólico ha sido que La Habana sea el lugar donde están teniendo lugar las negociaciones de paz entre la guerrilla y el gobierno colombiano, desde 2012. Con ello se otorga a Cuba un importante protagonismo, en la resolución de un conflicto que ha tenido implicaciones subregionales y además en un país con unos particulares vínculos con Estados Unidos.

Desde entonces, las cosas han cambiado mucho, y en buena parte gracias a la persistencia en el mantenimiento activo de una posición común latinoamericano. Esta labor y el acercamiento de los dos países en diciembre, es lo que explica la invitación a la VII Cumbre y la confirmación de la asistencia, a la misma, por parte de Raúl Castro. Todos los actores han llegado a la misma conclusión. Bajo la ineficacia de una política basada en el aislamiento, como el mismo presidente Obama ha reconocido, Secretario de la OEA, José M.^a Insulza, ha insistido en la conveniencia de que asistiera Cuba a la VII Cumbre, para adoptar el diálogo como la mejor forma de resolver las diferencias.

Únicamente queda por confirmar la asistencia del presidente Obama. Pese a que el secretario de Estado J. Kerry restaba importancia recientemente a esta cuestión, lo cierto es en este momento la tiene. No le falta razón al alto representante norteamericano cuando defendía la necesidad de «ir más allá del eterno debate sobre la asistencia, de quién va, para centrarnos en los temas de fondo de la cumbre», sin embargo, en este momento si es importante quién asista, ya que en esta Cumbre los actos simbólicos tienen una particular importancia. En realidad si el presidente Obama no asistiera, la voluntad de reconciliación norteamericana perdería credibilidad, máxime cuando el presidente norteamericano ha acudido a las dos últimas Cumbres. Por lo demás en la medida que ha ido cumpliendo sus principales compromi-

sos, entre ellos presentar su propuesta al Congreso y empezar a tomar medidas, dentro de los márgenes que le proporciona su poder presidencial, para aliviar el embargo, puede defender con solidez su voluntad de impulsar el proceso.

Con su asistencia no sólo daría credibilidad e impulso a la reconciliación con Cuba sino que le reconciliaría con el resto de la región, considerando el nivel de implicación asumido por todos los países, sin excepción. No obstante, de esto parece ser muy consciente la administración norteamericana, no sólo de esta implicación sino también de la importancia y alcance que ha tenido esta acción conjunta. Estados Unidos fue consciente del riesgo de encontrarse aislado en la región, mientras persistía en intentar aislar a Cuba, como también lo hizo explícito el mismo Secretario de Estado (J. Kerry, 2014, 22 de diciembre). En este sentido Estados Unidos ha sido el primero en reconocer la fortaleza y capacidad de acción que puede tener América Latina si adopta una sola voz.

El aislamiento de Cuba siempre ha estado presente en la región incluso en plena Guerra Fría. En la xv Reunión de Consulta de la OEA, de noviembre de 1974, en Quito, se buscó finalizar con el bloqueo a Cuba. La votación de 12 a favor, 6 abstenciones y 3 en contra, determinó un pronunciamiento en pro de la suspensión de las sanciones anticubanas. Pero, al no lograr los 2/3 necesarios, la cuestión cubana no tuvo resolución. En julio de 1975 y en la XVI Reunión de Consulta, se obtuvieron 16 votos, sobre 21, y se estableció que cada país resolviera de manera independiente sus relaciones con Cuba. Los hechos demuestran tozudamente sólo mediante la cooperación y la acción conjunta los latinoamericanos tendrán poder de negociación y de decisión a nivel internacional. El ejemplo más palpable es el actual, cabe esperar que sea suficiente para que se tome conciencia de ello y entonces América Latina pueda convertirse en un actor global.

CONCLUSIONES

El análisis de las relaciones hemisféricas y latinoamericanas y su proceso de transformación es trascendental, ya que como ha sido posi-

ble comprobar, unas han influido sobre las otras de manera recíproca y no es posible entender las aspiraciones de autonomía regional, y sus posibilidades de proyección internacional, sin tenerlas en cuenta.

Hoy América Latina presenta una realidad, unos objetivos y unas ambiciones muy diferentes a las que tenía en 1994. Se ha configurado como una región emergente y autónoma, que es capaz de tomar decisiones de manera conjunta, como lo demuestra el apoyo al fin del aislamiento de Cuba. Factores, todos ellos, que inciden directamente en las relaciones con Estados Unidos. Sin embargo, ninguna de todas estas transformaciones debe hacer pensar que América Latina quiera o pueda prescindir de su poderoso vecino, ni de ningún otro poderoso aliado. Al menos no por la mayoría de los gobiernos de la región. Con menos motivo en este momento, cuando todos los organismos internacionales están advirtiéndolo, cuanto menos, de una ralentización del crecimiento económico (Infolatam, 2015, 19 de febrero), lejos de aumentar el distanciamiento, deben aproximarse posiciones y buscar formas de cooperación.

El alejamiento y pérdida de interés por Estados Unidos es evidente y la diversificación de socios por la región en la misma medida. Este distanciamiento puede significar una pérdida de oportunidades para todos. Estados Unidos si sigue ignorando a América Latina, China podría llegar a ser la potencia más poderosa en esa región. Si bien hay otros países interesados también en invertir como Rusia y Japón. El comercio de América Latina con Estados Unidos ha caído del 53 por ciento del comercio mundial latinoamericano en el 2000, al 35 por ciento en el 2013. Simultáneamente, el porcentaje del comercio latinoamericano con China ha subido del 1.9 por ciento al 12 por ciento en el mismo período, según el Banco Interamericano de Desarrollo. Es más, si la actual tendencia persiste, para el 2025 el comercio de Latinoamérica con Estados Unidos habrá disminuido al 17 por ciento del comercio total latinoamericano, mientras que los negocios de la región con China habrán alcanzado ese mismo porcentaje (Oppenheimer, 2014).

En cuanto a América Latina, que en una situación de ralentización de crecimiento y el inicio de un nuevo ciclo bajo esta tendencia, no debe de perder ninguna oportunidad de intercambio comercial o cooperación. Por ello además de la importancia que para Estados Unidos y Cuba

puede tener esta Cumbre, también lo es para el resto de la región cuya oportunidad es la de elaborar una agenda, que de acuerdo a la realidad y a los problemas actuales se propongan nuevas formas de cooperación. En este caso si América Latina fuera capaz de llevar a cabo una acción conjunta su capacidad de negociación sería mayor. No obstante, antes debe tener claro qué relaciones quiere tener con Estados Unidos y qué papel quiere asumir en la comunidad internacional, tomar iniciativas y realizar propuestas concretas.

En esta nueva fase convendría que la región tome conciencia de las posibilidades que le otorga adoptar proyectos comunes. Con persistencia se ha negado la validez de los proyectos de integración y cooperación, en los últimos años. Hasta el punto de llegar a negar su valor. No cabe duda que hay numerosos retos pendientes en este ámbito, pero también que todos estos proyectos han ido forjando una nueva perspectiva y conciencia que sin duda ha impulsado la actuación de América Latina como un actor global. La ruptura del aislamiento de Cuba ha otorgado esta posibilidad. Ciertamente ha ocurrido en esta ocasión, pero el hecho en sí demuestra que puede ocurrir más veces. Y es de esperar que así ocurra.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA (2015). <http://www.portalalba.org>.
- ALDA, S. (2008). La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones». En Enrique Vega (comp.), *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis*. Madrid: IUGM, http://iugm.es/uploads/tx_iugm/ADENDA_2008.pdf.
- ALDA, S. (2009). La propuesta brasileña para la integración latinoamericana: La autonomía regional. En *Panorama estratégico, 2008/2009*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2008-2009.pdf.
- (2015). Certezas e incertidumbres sobre las nuevas relaciones entre Estados Unidos y Cuba, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 16/2015, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEE0162015-Cuba_EEUU_SoniaAlda.pdf.

- ALDA, S. (2015, 18 de enero). Cuba y el fin del aislamiento: un éxito de América Latina. Infolatam, <http://www.infolatam.com/2015/01/08/cuba-y-el-aislamiento-un-exito-de-america-latina/>.
- AP (2015). <http://alianzapacifico.net>.
- BUSTOS, P. (2004). Requiem para el ALCA visto desde Europa. *Estudios sobre el ALCA*, n.º 19. Friedrich Ebert Stiftung. Chile: Santiago de Chile. ALCA? http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/Claves_Estudioalca19.pdf.
- CAN (2015). <http://www.comunidadandina.org/>.
- CARDOSO, F. H. (2009, 16 de enero). Latinoamérica ya no necesita ayuda de Estados Unidos, El País, http://internacional.elpais.com/internacional/2009/01/16/actualidad/1232060404_850215.html.
- CARICOM (2015). <http://www.caricom.org/>.
- CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (2003, 25 de abril). La situación de Cuba en la OEA y la protección de los derechos humanos, OEA/Ser. G, CP/CG-1527/03.
- CUMBRES DE LAS AMÉRICAS (2015). <http://www.summit-americas.org/defaults.htm>
- EL ESPECTADOR (2008, 18 de diciembre). Castro y Lula dicen que A. Latina «es mayor de edad y tiene voz propia».
- EL PROCESO DE CUMBRES DE LAS AMÉRICAS (2015). <http://www.resdal.org/experiencias/cumbre-historia.pdf>.
- GARDINI, G. L. (2013). The Added Value of the Pacific Alliance and «Modular Regionalism» In LatinAmerica, LSE IDEAS, <http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2013/06/the-added-value-of-the-pacificalliance-and-modular-regionalism-in-latin-america>.
- GIL, L. y PAIKIN, D. (2013). Mapa de la Integración Regional en América Latina Procesos e instituciones, http://www.nuso.org/upload/articulos/Analisis_mapa_de_integracion_regional.pdf.
- HAKIM, P. (2011, 15 de diciembre). ¿Tendrá éxito la CELAC dónde otros similares han fallado?, Infolatam.com, <http://www.infolatam.com/secciones/especial-celac/>.
- HOFMANN, S. y MÉRAND, F. (2012). Regional Organizations à la Carte: Te Effects of Institutional Elasticity. In Paul, T. V. (ed.), *International Relations Theory and Regional Transformation*, Cambridge University Press, 133. <http://www.elspectador.com/noticias/elmundo/articulo100183-castro-y-lula-dicen-latina-mayor-de-edad-y-tiene-voz-propia>.

- Infolatam, 2015, 19 de febrero, <http://www.infolatam.com/2015/02/19/ocde-caf-y-cepal-insisten-en-ralentizacion-de-ritmo-de-crecimiento-de-latina-en-2015/>.
- Infolatam.com (2001, 12 de enero). Venezuela: La ofensiva final de Hugo Chávez contra la OEA, <http://www.infolatam.com/2011/01/13/venezuela-la-ofensiva-final-de-hugo-chavez-contra-la-oea/>.
- KERRY, J.; PRITZER, P. y LEW, J. (2014, 22 de diciembre). President Obama's new Cuba Policy Looks forward, not Back, Miami Herald, <http://www.miamiherald.com/opinion/op-ed/article4746744.html>.
- LAGOS, R. (2009, 12 de enero). Dialogo mejor y más parejo con Obama, Tribuna Democrática, http://www.tribunademocratica.com/2009/01/dialogo_mejor_y_mas_parejo_con_obama.
- MALAMUD, A. y GARDINI, G. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 47, 1, pp. 123-140.
- MALAMUD, C. (2012). La Alianza del Pacífico: Un revulsivo para la integración regional en América Latina, Real Instituto Elcano, ARI 46/2012, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari46-2012
- MCCA (2015). <http://www.sica.int/>.
- MERCOSUR (2015). <http://www.mercosur.int>.
- MONTUFAR, C. (2008). Aproximación a la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia, a raíz de los sucesos del 1 de marzo de 2008, Friderich Ebert, http://www.fesmedia-latinoamerica.org/uploads/media/Aproximaci%C3%B3n_a_la_crisis_diplom%C3%A1tica.pdf.
- MUÑOZ, H. (2004). ¿Adiós a EE.UU.? En J. S. Tulchin y R. H. Espach, *América Latina en el nuevo sistema internacional*, Barcelona: Edicions Bellaterra, pp. 113-137.
- OEA (2015). <http://www.oas.org/en/default.asp>.
- OPPENHEIMER, A. (2014, 8 de septiembre). Por qué África si y Latinoamérica no?, Miami Herald, <http://www.elnuevoherald.com/opinion-es/opin-col-blogs/andres-oppenheimer-es/article2038246.html>.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (eds.) (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Dordrecht: Springer.
- ROMERO, T. (2008). El frágil y pendular entendimiento entre Venezuela y Colombia, ARI, n.º 40, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/>

c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8fnx BnR19TE2e_kECjIFc-jAwgAykdinyuEGsLk8ev288jPTdUvyI0oBwCJV0Fg/dl3/d3/L0lDU0lKSWdra0EhIS9JTlJBQUlpQ2dBek15cUEhL1lCSlAxTkMxTktfMjd3ISEvN18zU0xMTFRDQU01NENOVFEyU0gzMDAwMDAwMA!!/?WCM_PORTLET=PC_7_3SLLTCAM54CNTQ2SH3000000000000000_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI40-2008.

SANAHUJA, J. A. (2009). Post-Liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR, EUI WorkingPaper RSCAS 2012/05.

— (2010). Regionalismo e integración. Balance y perspectivas, *Pensamiento Iberoamericano*. N.º 0, 2007, pp. 75-106.

SERBIN, A.; MARTÍNEZ, LANEYDI y RAMANZINI Jr., HAROLDO. (2012). *El regionalismo «post-liberal» en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

TOKATLIAN, J. G. (1984). La OEA: repensando su crisis. *Nueva Sociedad*, n.º 72, Julio-Agosto, pp. 9-13.

TULCHIN, J. y Espach, R. (eds.) (2004). *América Latina en el nuevo escenario internacional*. Barcelona: Edicions Bellaterra.

VAN KLAVEREN, A. (2012). América Latina en un nuevo mundo, *Revista CIDOB d'AfersInternacionals*, 100, pp. 131-150.

CARACTERIZACIÓN DE LOS TIPOS DE CRIMINALIDAD E ÍNDICES DE VIOLENCIA REGIONAL. CAUSAS Y CONSECUENCIAS

CHARACTERIZATION OF TYPES OF CRIME AND INDICES OF REGIONAL VIOLENCE. CAUSES AND CONSEQUENCES

PEDRO TRUJILLO ÁLVAREZ¹

RESUMEN

Sobre las causas y consecuencias de la violencia hay literatura compendiada en análisis y reflexiones académicas. No obstante, los tipos de criminalidad y violencia en América Latina son muy diversos y dispersos. La región se puede dividir en diferentes zonas con índices muy variados y consecuencias e impacto diferente.

En el trabajo se reflexiona sobre determinadas consecuencias de la criminalidad asociadas al uso de armas, las maras, la violencia común, el terrorismo, la desigualdad y pobreza, el narcotráfico, y otras, lo que permite disponer con un panorama general sobre el que sustentar escenarios y las reflexiones que se añaden al final del mismo.

En este trabajo se parte de la hipótesis de que las causas son reducidas y limitadas a la falta de justicia y a la corrupción que en mayor o menor grado permea la sociedad latinoamericano-caribeña y, el resto, consecuencias derivadas. Centrar el problema permitiría promover políticas para hacer frente a las auténticas necesidades evitando confrontar efectos secundarios que no corrigen la causa en su génesis.

PALABRAS CLAVE: justicia, violencia, América Latina, Criminalidad Estado Derecho, políticas públicas, corrupción.

ABSTRACT

Much has been said on the causes and consequences of violence in multiple academic analysis and reflections. However, rates of crime and violence in Latin America are diverse and scattered. The region can be divided into different zones with very different degrees of impact.

This paper tries to determine the consequences of crime associated with the use of guns, gangs, common violence, terrorism, inequality and poverty, drug trafficking, and other variables, allowing to have an overview of which scenarios and reflections are valid.

¹ Doctor Pedro Trujillo Álvarez, director del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Francisco Marroquín (Guatemala).

It starts from the assumption that the causes are reduced and limited to the absence of justice and the presence of corruption that to a greater or lesser degree permeate Latin American and Caribbean societies. Once the problem identified the paper proposes to focus on policies that address the real needs, avoiding the ones that do not correct the cause in its genesis.

KEY WORDS: Justice, Violence, Latin America, Crime, Rule of Law, Public Policy, Corruption.

1. INTRODUCCIÓN

La violencia, cualquiera que sea su causa, es un problema de atención prioritaria en América Latina (ver Anexo A, gráfico 1). Sobre las causas de la misma, existe bastante literatura y razones esgrimidas por diferentes autores. Algunos, consideran el narcotráfico como un factor preeminente de la violencia; otros, hablan de los conflictos armados internos y las secuelas que pudieron dejar en distintos países y también hay quienes atribuyen la misma al uso de armas de fuego, entre otras muchas razones: maras, crimen organizado, desigualdad social, etc.

Los motivos señalados inciden porcentualmente en la violencia en general, pero ninguno pareciera ser la razón principal y única de aquella. No hubo, por ejemplo, conflicto armado en Honduras, país de la región que observa los más altos índices de homicidios. La posesión de armas puede ser una razón en Guatemala, donde la tenencia y portación es un derecho constitucional, pero no otros países y, así sucesivamente se podrían ir desarmando diferentes razones justificadoras, por ausencia de patrones claros.

Los indicadores de violencia son diferentes según el país (o zona), lo que obliga a un estudio mucho más sectorializado del tema. Como ejemplo, destaca Centroamérica con alta tasa de homicidios y, sin embargo, el Sur del continente tiene porcentajes muchísimo más reducidos (gráficos 2 y 3).

Hay, sin embargo, dos causas comunes en casi todos los países², que además se reproducen recurrentemente: la ausencia de justicia (falta de

² (Nota del autor) Por la extensión de trabajo se puede apreciar en algún momento del análisis determinada generalización. No es posible acometer un estudio muy detallado en tan pocas páginas, por lo que se pide comprensión al respecto.

Estado de Derecho) y la corrupción que permea ciertas instituciones (políticas y judiciales sustancialmente). El resto de razones enumeradas, coadyuvan en distinto grado a las altas cifras de violencia. Esta hipótesis de partida se considera trascendente puesto que las políticas públicas deben de conducirse hacia las causas que generan el problema. Cuando estas no han sido claramente identificadas, se producen actuaciones tendientes a resolver problemas que no son el origen de la violencia. Además, la lucha contra el crimen organizado o el narcotráfico, el embate a las maras o a la violencia doméstica o incluso enfrentar la pobreza y la desigualdad, parten, necesariamente, de contar con un Estado de Derecho y desterrar la corrupción.

Hasta la fecha, es posible que el poco éxito de muchas de las medidas implementadas sea consecuencia de no haber actuado sobre el origen indicado. No contar en muchos países con funcionarios civiles de carrera, por ejemplo, multiplica el favoritismo en la designación de cargos y promueve la corrupción y el clientelismo. Quizá una política que corrigiera esa carencia de administración pública profesional incidiría sustancialmente en actuaciones relacionadas con el crimen organizado, el lavado de dinero, la compra de funcionarios, etc., o en otros aspectos como la reducción de la pobreza.

Hay que advertir que este no es un estudio en detalle, más bien pretende posicionar la problemática de forma general y amplia y ofrecer un panorama de los aspectos que inciden en el tema.

2. GOBERNANZA, ESTADO DE DERECHO Y CORRUPCIÓN

Es interesante observar el índice de gobernanza de los distintos países latinoamericanos y estudiar el cambio en el tiempo. De las seis variables que lo componen, se puede apreciar —con pocas excepciones— el bajo nivel en dos de ellas (RL y CC)³, lo que permite comparar datos y llegar a un inicial diagnóstico regional (Gráfico 4).

³ Índice de Gobernanza (Banco Mundial). Variables: Voice and accountability (VA); Political stability and absence of violence (PE); Government effectiveness (GE); Regulatory quality (RQ); Rule of law (RL) y Control of Corruption (CC).

La evolución del nivel de gobernanza indica que no se está mejor que hace una década. Esta primera e importante aproximación, evidencia la falta de consolidación de muchos de los gobiernos democráticos de la región, así como la reducida eficacia de los mismos y sus instituciones, algo que otras publicaciones han puesto de manifiesto de forma diferente⁴. Casi todos los países tienen índices muy por debajo del nivel cero (0)⁵ y a pesar de que cada año los distintos gobiernos incrementan sus gastos de gestión, la percepción de los ciudadanos es que los resultados siguen siendo los mismos o incluso peores (gráficos 5 y 6).

¿Por qué habiéndose realizado un importante esfuerzo por aumentar los gastos del gobierno (lo que ha supuesto ampliar la carga impositiva o producir endeudamiento), no se han conseguido resultados proporcionales en cuanto al incremento del nivel de gobernanza? De forma general, se puede afirmar que no hay eficacia ni eficiencia en la gestión pública. La evaluación de las actuaciones de los distintos gobiernos no solo tienen una incidencia directa en los bajos índices expuestos, sino que remarcan la insuficiente (cuando no escasísima) institucionalidad, entendida como la consolidación de las instituciones del Estado al servicio del ciudadano y no de poderes políticos del momento o de cualesquiera otros, normalmente liderados por grupos de interés. Los partidos políticos (con sus excepciones ya advertidas) se han preocupado más de «ellos mismos» y de su subsistencia que de sostener principios, sentar bases y generar políticas consensuadas de largo plazo. Hasta ahora, el partido político vencedor en los distintos procesos electorales es el encargado, de alguna forma, de establecer «las reglas de juego», siendo esa manera de actuar la razón principal de la falta de éxito que señalan las gráficas anteriores. Es necesario, por consiguiente, promover la institucionalidad, como una buena vía para consolidar una mejor gobernanza.

La fortaleza del Estado no significa que deba ser más grande. Se trata de que las instituciones desempeñen eficaz y eficientemente los

⁴ Al respecto el informe Latinobarómetro recoge estadísticas y gráficas que, en algunas áreas, reflejan idénticos resultados.

⁵ El estudio del Banco Mundial otorga una calificación entre dos (2.5) negativo y dos (2.5) positivo.

cometidos que se les asignen, especialmente en los aspectos relacionados con la seguridad y la justicia, razón principal de aquél.

Se puede decir, a la luz de los datos disponibles, que está perfectamente diagnosticado el problema en relación con la ingobernabilidad o la falta de gobernanza. Mientras no se consolide (o construya) el Estado de Derecho y se reduzca los niveles de corrupción, los valores medios totales continuarán sin alcanzar cotas «suficientes».

3. NARCOTRÁFICO Y DROGAS

En diversos foros naciones e internacionales, se ha abordado el tema del tráfico de drogas y presentado o discutido diferentes propuestas que varían desde la absoluta prohibición hasta la despenalización, no únicamente del consumo sino también de la producción y distribución. Sin embargo, a la fecha, no se ha alcanzado un acuerdo «suficiente» en temas sustanciales. Lo más, la apertura que algunos (pocos) países latinoamericanos han hecho a la tenencia y consumo de lo que se ha venido en denominar drogas blandas, particularmente el cannabis. En el resto, siguen sancionadas ambas actividades (en todos la producción y distribución) y no parece que esta situación cambie en el corto plazo.

Ciertos Estados (México y Colombia) dedican una importante cantidad de recursos a enfrentar el problema del narcotráfico a través de programas especiales de cooperación, con apoyo de países como los Estados Unidos. Otros, por el contrario, no disponen de los medios necesarios para hacer frente a tal situación o tienen sus estructuras policiales, militares y de justicia permeadas por grupos criminales que hacen imposible aplicar las leyes vigentes o emprender acciones concretas de forma efectiva, fomentando además la corrupción. Son Estados que no pueden cumplir con el cometido de luchar contra las drogas —adquirido por compromisos internacionales o contemplado en políticas nacionales— y que carecen de presencia institucional en muchas zonas del territorio nacional. Esa ausencia estatal es denominador común en muchos países de la región y hace manifiestamente ineficiente la lucha

contra el crimen, en particular contra los carteles de las drogas, posibilitando el ejercicio de una especie de «violencia privada» por parte de esos grupos en aquellos lugares en donde operan.

Es por ello que en determinadas zonas geográficas, se viene produciendo un incremento sustancial de la violencia que si bien no es únicamente atribuible al narcotráfico no es menos cierto que hay incidencia de aquel. La venta de menudeo, el control territorial, la lucha por extender la zona de influencia y la depredación o robo de cargamentos llevados a cabo por ciertos grupos sobre otros (p.e.: los Zetas), son algunos de los fenómenos que han incidido en el aumento de los indicadores de violencia, aunque no es posible establecer en muchos casos una relación directa y mucho menos precisar el porcentaje de incidencia sobre ese alto índice delincuencia.

3.1. La situación en América Latina

El narcotráfico, aunque relativamente nuevo en la forma, se encuentra en cierta medida asociado con determinados sucesos de la década de los años veinte⁶ del siglo pasado, producto de la supresión de la venta de alcohol en los Estados Unidos, lo que generó un espacio de «inseguridad» discutible⁷ pero sujeto al combate contra actividades que conllevan necesariamente la cooperación internacional⁸, especialmente en materia de seguridad.

Jiménez Olmos⁹ (2010, p. 386) dice al respecto:

Esas nuevas amenazas, o riesgos: narcotráfico, ecología, migraciones, terrorismo y fundamentalismos no eran nuevas. El narcotráfico y las mafias asociadas no es algo nuevo ni en el mundo ni en Estados Unidos,

⁶ Al respecto se sugiere JOHNSON, P. (2000). *Tiempos modernos. La historia del siglo XX desde 1917 hasta nuestros días*. (E. Vergara, Ed.) Buenos Aires. Especialmente el capítulo 6: La última Arcadia.

⁷ BENEGAS LYNCH, A. (2006). *La Tragedia de la drogadicción: Una propuesta*. Argentina: Editorial Lumière. Propone la no criminalización del consumo, producción y comercialización de la droga.

⁸ Tratado en YOUNGER, C. & ROSIN, E. (2005). *Drugs and Democracy in Latin America. The impact of U. S. Policy*. Lynne Rienner Publishers. Boulder&London.

⁹ Citando, en algún momento a Vilanova (1997).

ni en Occidente, ¿cuántas grandes fortunas se han «blanqueado» con dinero proveniente de actividades ilegales a lo largo de la historia?

La búsqueda de soluciones, amplias y flexibles, que realmente confronten el problema del consumo de drogas, está repleta de intereses de todo tipo. El Informe Mundial sobre las Drogas —IMD— (2013, p. iii) llega a la conclusión de que incluso la legalización no es lo mejor para resolver el problema, puesto que:

While intensified competition in trafficking in cocaine has led to growing levels of violence in Central America, the problem will not be resolved if drugs are legalized. Organized crime is highly adaptive. It will simply move to other businesses that are equally profitable and violent».

Según el mismo documento (2013, p. x), los niveles de consumo de drogas en el mundo varían según los países o las regiones: «*In the case of Latin America, in contrast, most of the increase appears to be linked to «spill-over» effects, as cocaine is widely available and relatively cheap owing to the proximity to producing countries*». Sin embargo, pareciera que aumenta el de marihuana (cannabis) y se observa también un sustancial incremento de otras drogas (tranquilizantes, sedantes, inhalantes, etc.), fundamentalmente drogas de diseño (2013, p. xi): «*There is also an indication of increased manufacturing activity in Central America and an increase in the influence of Mexican drug trafficking organizations in the synthetic drugs market within the región*».

En el Sur hay niveles de consumo de cocaína similares al de los Estados Unidos, lo que no ocurre en Centroamérica y El Caribe, cuya cifra se reduce prácticamente a la mitad. Algo similar ocurre con el cannabis, las drogas de diseño y otras (2013, p. 13). En todo caso, es preciso tener presente el consumo de cocaína en la región (2013, p. 39):

In the case of cocaine, this may apply in particular to Latin America and, to a lesser extent, West and Central Africa. The latest UNODC estimates indicate that, as at 2011, Latin America, the Caribbean and Africa collectively account for 6.2 million users (or 36 per cent of the global total).

Por otra parte, el narcotráfico en general, está (directa o indirectamente) asociado a otros delitos comunes o de alto impacto. Grupos de delincuencia, del crimen organizado o cercanos al terrorismo, están

implicados (o lo han estado) con redes de narcotraficantes. Una parte no evaluada de la delincuencia común, tal y como estiman y evidencian algunos informes, lo es precisamente por delitos asociados o conectado a la narcoactividad: robos, asesinatos, lesiones, etc. Al respecto, el Global Study on Homicide (2011, pp. 10-11) indica: *«In the Americas, more than 25 per cent of homicides are related to organized crime and the activities of criminal gangs, while the same is only true of some 5 per cent of homicides in the Asian and European countries for which data are available»*, aunque no disocia la información por países, delitos o grupos que los cometen, dificultando un análisis más preciso.

Y ello ha ido ocurriendo (e incrementándose) en la medida en que determinados países, especialmente los centroamericanos, se han hecho más consumidores que lugares de paso hacia otros (México o Estados Unidos). Es decir, se ha experimentado en algunas zonas un tránsito de lugar de paso a sitio de producción, almacenamiento, distribución y consumo, con la incidencia delictiva en general (2011, p. 41): *«Large quantities of cocaine continue to be smuggled from South America, notably Colombia, to the United States and Canada, with Ecuador, Mexico and countries in Central America as transit countries»*.

La complejidad de las variables manejadas y otras no indicadas, dan como resultado la dificultad de precisar el impacto del narcotráfico, puesto que en cada país es distinto y dentro del hemisferio también hay zonas diferentes. Lo que se constata claramente es que la situación difícil y compleja sigue vigente y se incrementa en la medida en que varios países son productores de drogas y en el resto, se acrecienta el consumo y/o son zonas en las que se han establecido grupos del crimen organizado de forma permanente o como consecuencia de utilizar el territorio como plataforma logística: lugar de tránsito, almacenamiento o producción de drogas. En los países productores, además, se genera un problema de tipo económico-social en la medida que muchas personas o zonas del país se dedican, como única forma de sustento, al cultivo de hoja de coca o plantaciones que permiten la elaboración de drogas¹⁰. Generar una dinámica alternativa para sustituir esta forma de vida es todo un

¹⁰ Interesantes informes al respecto de UNODC sobre cultivo de coca en:

1. Perú (2012). En: http://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Publicaciones/Informe_de_cultivos_de_coca_2011_septiembre2012_Web.pdf.

2. Bolivia (2011): https://www.unodc.org/bolivia/es/stories/presentacion_coca_survey_2012.html.

reto, algo que han intentan organismos internacionales a través de programas y donaciones para promover cultivos alternativos¹¹.

En todo caso, es necesario tener presente que el problema existe, está enlazado con otras actividades criminales, no hay una respuesta efectiva por parte de los Estados, se carecen de suficientes capacidades de inteligencia, policiales y militares e, independientemente, de que se apueste por continuar con la penalización del consumo (producción y distribución) o se acometa una legalización (despenalización) más o menos amplia, la problemática constituye un tema de atención prioritaria.

3.2. Un nuevo discurso sobre las drogas

Al inicio de su legislatura (enero, 2012) el presidente de la República de Guatemala, Otto Pérez Molina, invitó a los líderes regionales a generar un espacio de diálogo con el fin de discutir posibles vías para legalizar (despenalizar)¹² las drogas y hacer frente a la difícil situación que sufre Guatemala y otros países latinoamericanos en relación al tráfico de drogas. Aquel ofrecimiento generó un interesante debate, promovió reuniones de algunos presidentes centroamericanos, tuvo proyección internacional y fue llevado a la VI Cumbre de la OEA en Cartagena de Indias (Colombia, abril de 2012).

El correspondiente comunicado de los Jefes de Estado y de Gobierno¹³ recogió la preocupación por el tema de una forma particular, al menos hasta la fecha, en este tipo de reuniones, lo que constata el efectivo posicionamiento regional. En dicho documento se reflexiona respecto del «limitado impacto sobre el problema mundial de las drogas» y la necesidad de buscar medidas efectivas; la meta fijada para 2019 en lo que se refiere a la «eliminación o reducción de manera considerable de los cultivos ilícitos» y otros aspectos en orden a afrontar con mayores garantías de éxito la lucha contra las drogas.

¹¹ Al respecto ONUDD y su donación al Perú de 12 millones de dólares (2013). En: <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/naciones-unidas-destina-us12m-para-cultivos-alternativos-la-hoja-de-coca-en-el-p>

¹² Aunque los términos no signifiquen lo mismo, hubo una confusión (que todavía persiste) sobre la concreción de la propuesta en relación con la terminología.

¹³ En: http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/reunion_drugs_es.pdf.

Algo más de un año después de aquel encuentro —junio, 2013— se celebró en La Antigua (Guatemala), la primera reunión a nivel ministerial del Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC). En la misma se hizo público el informe «El problema de las drogas en las Américas»¹⁴ que evidencia cómo se ha incrementado el debate sobre el tema en la región. Justifica al inicio, aunque en el cuerpo del documento no lo deja claramente asociado, el «incremento de los niveles de violencia asociados al narcotráfico», como el principal factor a considerar, algo que el «Informe analítico sobre problemas de las drogas en Guatemala» (setiembre, 2014), deja en entredicho¹⁵.

A partir de ahora el tema de la ilegalidad de drogas estará presumiblemente posicionado en la agenda de la OEA y será debatido en los próximos años.

4. TERRORISMO

En el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), diversas condenas han sido hechas en relación con la problemática de las drogas. Incluso la producción, distribución y el lavado de dinero generado han sido asociados con otros delitos, particularmente el terrorismo. Esa asociación, no obstante, no ha sido siempre aceptada por muchos países que han preferido desligar terrorismo de, por ejemplo, narcotráfico o crimen organizado, quizá con la intención de evitar que esa percepción de «unión» entre formas criminales pudiera servir como medio de presión (o de acción) sobre ellos por parte de organismos internacionales o regionales. Así ha quedado reflejado en algunas declaraciones donde el debate interno por alcanzar acuerdos fue muy intenso y se solicitó que se incluyera el término «cuándo» como condicionante. Por ello, algunos convenios recogen «cuando el crimen organizado esté relacionado con el terrorismo», de manera que se disipa la idea de que la relación entre ambos es algo permanente¹⁶.

¹⁴ En: http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf.

¹⁵ Informe realizado por la comisión nacional para la reforma de la política de drogas y presentado en la Asamblea regional antidrogas en Guatemala. En: http://www.minex.gob.gt/uploads/informe_preliminar.pdf.

¹⁶ Por cuestión de extensión, se hará referencia en este epígrafe únicamente al terrorismo islámico radical. No se hablará del terrorismo nacional o internacional: FARC, ETA, etc. Al respe-

La población árabe/musulmana es significativa en América Latina y «particularmente percibida por Jezbolá —según el Centro Meit Amit (2012, p. 33)— como un terreno fértil para una intensa actividad delictiva»; extendiendo su afirmación (2012, p. 33):

Las dos mayores comunidades musulmanas/árabes del continente se encuentran en el Brasil y en Argentina: en el Brasil residen aproximadamente un millón y medio de musulmanes, entre ellos unos 10.000 brasileños que se han islamizado (esto significa menos del 1% de la población) y en Argentina hay unos 700.000 musulmanes (cerca del 2% de la población, en su mayoría descendientes de inmigrantes de Siria y el Líbano. Hay otras concentraciones significativas de población musulmana en Chile, Paraguay, Perú, Venezuela, México y las Antillas.

Domínguez (2011, pp. 220-221) aclara que fue con la llegada al poder de Hugo Chávez que comienza a crecer la simpatía por terroristas o grupos afines, al concurrir circunstancias que permitieron el incremento del número de etarra en Venezuela. Además de en Venezuela y Nicaragua donde se detectó presencia terrorista yihadista¹⁷, también el Caribe ha sido un espacio geopolítico donde el terrorismo yihadista ha hecho presencia. Según el Centro Meir Amit (2012, p. 38), en Antillas holandesas (Curacao) se arrestaron a 17 personas en 2009 por su «participación en una red de narcotráfico que operaba en cooperación con Hezbolá». En Trinidad y Tobago la organización más conocida es Jamaat Al-Muslimeen (JAM)¹⁸ cuyos miembros protagonizaron un intento de golpe de estado en 1990. Algunas investigaciones han vinculado a la organización con conexiones con Hamas: «En el 2004, la página web de JAM tenía vínculos que llevaban a una página web de Hamás. La página web tenía otros vínculos a páginas web y retórica de yihadistas» (Novakoff, 2008, p. 2), al igual que también le han cuestionado ciertos lazos con Afganistán en lo que respecta al tráfico de droga vía Trinidad y Tobago.

to se sugiere, entre otros: «Exiliados» etarras se jactan de su buena vida en Venezuela. En: <http://www.abc.es/espana/20131113/abci-etarras-venezuela-arriaran-20131122017.html> O *El sanguinario etarra «Dienteputo», huido en Venezuela, dispuesto a volver a España*. En: <http://www.abc.es/espana/20140708/abci-dienteputo-venezuela-201407071111.html>.

¹⁷ Un interesante estudio es el realizado por Curtis C. Connell: *Understanding Islam and its impact in Latin America* (2004). En: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA425868> donde aborda no sólo la difusión del islamismo radical sino también el análisis de algunos casos de terrorismo en diferentes lugares de América Latina.

¹⁸ Con página web en: <http://www.aljamaat.org/>.

Kareem Ibrahim, junto con su socio Abdul Kadir (ciudadano de Guyana), fueron condenados a cadena perpetua en Estados Unidos por acciones de terrorismo en el aeropuerto John F. Kennedy en 2007¹⁹.

En mayo de 2006 dos ciudadanos de Trinidad y Tobago, detenidos y encarcelados en Canadá por participar en actos terroristas, fueron deportados a aquel país. Se trató de Barry Adams, alias Tyrone Cole y Wali Muhammad, alias Robert Johnson que se pensaban eran miembros de Jammatt al Fuqra, un grupo terrorista con base en Pakistán²⁰.

Otro punto de atención en relación con el terrorismo global es Jamaica. Algunos informes de WikiLeaks revelaron como el jeque Addullah el-Faisal (conocido como al-Jamaikee —el de Jamaica—) fomentaba los sentimientos islamistas extremos y el desarrollo de las células terroristas en la isla del Caribe. Fue, según Novakoff (2008, p. 8), la «primera persona en más de un siglo condenada bajo la ley británica de 1861 de ofensas contra la persona». Coincidentemente, Germaine Lindsay Maurice (conocido como Abdullah Shaheed Jamal), uno de los autores del atentado con bombas contra trenes del metro de Londres en 2005, también había nacido en Jamaica y se le supone influencia de el-Faisal.

Brasil es otro de los países con presencia de terroristas relacionados con el terrorismo global. Novakoff indica (2008, p. 3): «Una revista brasileña admite que Khalid Shaikh Mohammad (KSM), el cerebro de ataque del 11 de septiembre y operativo de Osama bin Laden pasó casi 20 días en Brasil en 1995 (...)». En 1996 la policía capturó a Marwan al Safadi, acusado de participar en el primer ataque al World Trade Center en febrero de 1993, posteriormente sentenciado a prisión y luego extraditado a Canadá, donde fue nuevamente condenado a nueve años por tráfico de estupefacientes, aunque logró escapar por tres veces (la última definitivamente) de su reclusorio²¹.

En abril de 2011, la revista brasileña *Veja* informó que unas veinte personas afiliadas a Al-Qaeda, Hezbolla y Hamás estaban escondidas en

¹⁹ Ver noticia de prensa en Daily news: <http://www.nydailynews.com/new-york/jfk-airport-terror-bomb-imam-sentenced-life-prison-article-1.1006045>.

²⁰ Noticia en The Trinidad Guardian, en: <http://legacy.guardian.co.tt/archives/2006-04-08/news1.html>.

²¹ Información más en detalle de este caso y de otros relacionados con la Triple Frontera en The Library of Congress (2003). Terrorist and organized crimen groups in the tri-border area (TBA) of South America. En: http://www.loc.gov/r/r/frd/pdf-files/TerrOrgCrime_TBA.pdf.

Brasil y que Al-Qaeda contaba con planes operativos de ataque en dicho país, recogido en Schvindlerman (2001, pp. 16-17) de la siguiente forma²²:

Veja indicó que en la zona de la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay) hay células activas de Hezbolá y Hamás que procuran pasaportes falsos de Brasil, México, Portugal y España a militantes arribados del Oriente Medio. La nota consignó que dos brasileños convertidos al islam, Alan Cheidde y Anuar Pechliye, fueron entrenados en Afganistán y retornados al Brasil para colaborar en la falsificación de pasaportes.

En junio 2010, fue detenido en Ciudad del Este (Paraguay) —la región de la triple frontera— el libanés-estadounidense Moussa Ali Hamdan, a solicitud del gobierno de los Estados Unidos, por ser una de las cuatro personas acusadas por las autoridades federales de aquel país de estar bajo sospecha de brindar apoyo material a Hezbolá²³.

En 1992, en Quito (Ecuador), fueron arrestados por la Interpol siete miembros del Yihad islámico que supuestamente planeaban ataques contra el embajador de Israel en Bogotá (Colombia).

El periódico *Corriere Della Sera*, recogía en la edición del 31 de agosto de 2011 cómo tres terroristas de Hezbolá, respaldados por Irán, habían dejado México para establecer una base permanente en Cuba, además de contar con un presupuesto inicial de medio millón de dólares y el apoyo de otros veintitrés terroristas. La tarea, según el rotativo, era proporcionar apoyo logístico para realizar ataques de células de Hezbolá en Venezuela, Paraguay y México²⁴.

De otro lado, en Colombia, fue arrestado en octubre de 1998 Mohamed Abed Abdel Aal, uno de los integrante de Al-Gama'a al-Islamiyya, también buscado por las matanzas de Luxor en Egipto y, al parecer, coautor del atentado en que terroristas asesinaron a veinte turistas griegos en El Cairo en abril de 1996.

²² En: <http://www.jpost.com/International/Article.aspx?id=214912>.

<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/acordem-senhores-congressistas-ja-o-governo-nao-da-bola-terrorista-alicia-homens-pobres-do-interior-do-brasil-para-fazer-%E2%80%99Curso-de-religiao%E2%80%99D-no-ira/>.

²³ En: <http://www.thedailybeast.com/newsweek/blog/declassified/2010/06/16/american-allegedly-involved-in-hizbullah-smuggling-plot-arrested-in-paraguay.html>.

²⁴ En: http://archiviostorico.corriere.it/2011/agosto/31/Hezbollah_sbarca_Cuba_Prepara_nuove_co_9_110831020.shtml.

En junio 2011, fue invitado a Bolivia el ministro iraní de relaciones exteriores, Ahmad Vahidi, y recibido por el propio Evo Morales, sin advertir que Vahidi cuenta con una orden de aprehensión (INTERPOL) por su participación en los ataques terroristas de la AMIA (1994). Ante la solicitud de arresto, las autoridades bolivianas invitaron a abandonar el país al ministro iraní²⁵. En el mismo mes de junio, la diputada boliviana Jessica Echeverría denunció que «tanto en Venezuela como en Bolivia se están tejiendo milicias civiles a cargo de los iraníes para que ellos las dirijan»²⁶.

México pareciera haber ocupado un destacado puesto mediático, aunque desde hace años se estudia el impacto del terrorismo islámico en ese país²⁷. Un importante aviso fueron las declaraciones del entonces director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) de México: «Tampoco podemos descartar el riesgo que representaría una eventual presencia del terrorismo islámico en nuestro territorio» (septiembre, 2011)²⁸. Más tarde, en octubre del mismo año, se evidenció un frustrado ataque que el grupo islámico somalí Al-Shabaab planificó contra la embajada de Estados Unidos en México²⁹, aunque no era la primera vez que se frustraban este tipo de actuaciones. Con anterioridad (junio, 2010), el periódico kuwaití Al-Seyassah había informado de cómo las autoridades mexicanas impidieron el establecimiento de una red terrorista en el país. Incluso aludía a cómo ciudadanos mexicanos con vínculos libaneses eran utilizados para atacar objetivos israelíes y del mundo occidental.

A finales de 2011 (noviembre) se acusó al narcotraficante libanés Ayman Joumaa de enviar grandes cantidades de cocaína a Estados Unidos, desde Colombia vía México, y de lavado de dinero. En el docu-

²⁵ En: http://articles.cnn.com/2011-07-02/world/bolivia.presidential.apology_1_ahmad-vahidi-jewish-community-bolivian-president-evo-morales?_s=PM:WORLD.

²⁶ En: http://www.eldia.com.bo/index.php?cat=1pla=3id_articulo=58523&pla=3&id_articulo=65323.

²⁷ A modo de ejemplo es interesante el análisis periodísticos en The Washington Times publicado en 2009. Hezbolá utiliza rutas de la droga mexicanos en EE.UU. En: <http://www.washington-times.com/news/2009/mar/27/hezbollah-uses-mexican-drug-routes-into-us/>.

²⁸ Entrevista en el Siglo de Durango. En: <http://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/327982.riesgo-de-terrorismo-islamico-en-mexico.html>.

²⁹ Noticia detallada en: <http://www.sinembargo.mx/18-10-2011/58481>.

mento donde se hace la acusación —Centro Meir Amit (2012, p. 35)—, se «revelan detalles sobre los estrechos contactos de Jezbolá con Los Zetas, un cartel de narcotráfico mexicano».

El 16 de febrero de 2012 se informó al Congreso de Estados Unidos que en la última década Irán estableció 17 centros culturales en América Latina dedicados a la difusión del islam chiita y de la ideología de Jumeini. Los centros culturales iraníes desarrollan actividades de propaganda y pueden también servir de envoltura de apoyo a las actividades subversivas y terroristas, como quedó demostrado en el atentado contra la AMIA.

Por último, en septiembre de 2012, es detenido en Mérida (México) el ciudadano estadounidense —con falso pasaporte beliceño— Rafic Mohammad Labboun Allaboun, quien es acusado de formar parte de una supuesta célula del grupo islamista que opera en Centroamérica y Yucatán³⁰.

La estructura terrorista puede ser utilizada por el crimen organizado (y viceversa) lo que establecerá una relación de conveniencia que incrementará su eficacia y forzará la cooperación entre Estados para afrontar esta amenaza. Pareciera ser que es únicamente cuestión de tiempo. Molano-Rojas (2012) concluye en un interesante artículo: «Es poco probable que América Latina sea escenario de una ataque terrorista de alcance internacional o impacto global, pero existen unas fuentes de riesgo que no deben ser ignoradas».

5. MARAS

Las maras³¹ son un fenómeno relativamente reciente en la región y en algunas partes del mundo, además de objeto de interés académico en los albores del siglo XXI. El diccionario de la Real Academia Española (DRAE) les da un tratamiento «benevolente» en su definición: «pandilla de muchachos». Sin embargo, son grupos que operan y controlan un

³⁰ En: <http://www.reforma.com/nacional/articulo/671/1341524/>.

³¹ Al respecto: RODGERS D., MUGGAH R y STEVENSON C. (2009). *Gangs of Central America: Causes, Costs, and Intervention*. EN: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/B-Occasional-papers/SAS-OP23-Gangs-Central-America.pdf>.

Un detallado estudio también en: *Maras y Pandillas en Centroamérica*.

determinado territorio, en donde conectan sus acciones con el menudeo del narcotráfico, apoyo al crimen organizado, extorsiones, asesinatos a sueldo y otros delitos asociados con la delincuencia común. Las luchas entre facciones opuestas suelen darse por el control territorial para rentabilizarlo posteriormente por medio de hechos delictivos cometidos en el mismo.

La complejidad de las distintas organizaciones de mareros, la poca previsibilidad de sus actuaciones, la «lógica» de su intervención y otros parámetros, hacen muy difícil determinar la procedencia y forma de pensar de sus integrantes (lógica de actuación), lo que dificulta sustancialmente la adopción de estrategias eficaces para enfrentar esa amenaza. No obstante, las maras han sido incluidas en muchos informes como grupos generadores y responsables de parte de la delincuencia. En este sentido, Ribando (2013, p. 2) indica:

Gangs may be involved in criminal activities ranging from graffiti, vandalism, petty theft, robbery, and assaults to more serious criminal activities, such as drug trafficking, drug smuggling, money laundering, alien smuggling, extortion, home invasion, murder, and other violent felonies.

Y la prensa recoge las declaraciones de otros expertos:

[...] el experto estadounidense en temas de criminalidad y violencia Douglas Farah, del International Assessment and Strategy Center, aseguró que llevan más de un año advirtiendo del recrudecimiento, la organización y el armamento sofisticado logrado por las pandillas. Estas son, cada vez más, tipificadas como «crimen organizado» y con nexos con el narcotráfico³².

Tampoco es muy conocido —aunque cada vez se cuenta con más información al respecto— el número de integrantes de las diferentes maras ubicadas, fundamentalmente, en la región centroamericana, oscilando los números entre márgenes muy amplios y paulatinamente

³² En: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/05/20/actualidad/1400613230_486461.html

Informe completo: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1117>.

crecientes cada año. El documento «Crimen y violencia en Centro América» (2011-ii), recoge lo siguiente:

Existen más de 900 maras que operan en Centroamérica hoy en día, con un estimado de 70.000 miembros. Mientras que las maras sin duda contribuyen a la violencia en El Salvador, Guatemala y Honduras, hay indicios que indican que son responsables solamente de una parte mínima de la violencia (diversas fuentes sugieren que quizás el 15 por ciento de los homicidios se relacionan con las maras).

Cantidades ratificadas en un informe de la ONU (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes) (2013, p. 52), donde igualmente se indica: «Se calcula que en Centroamérica hay más de 900 pandillas en activo, conocidas como «maras», integradas por más de 70.000 miembros. En El Salvador, Guatemala y Honduras, el 15% de los homicidios están relacionados con esas pandillas». Y que Ribando (2013, p. 3) confirma y precisa más:

Estimates of the overall number of gang members in Central America vary widely, with a top State Department official recently estimating that there may be 85,000 MS-13 and 18th Street gang members in the northern triangle countries (El Salvador, Guatemala, and Honduras). The U. N. Office on Drugs and Crime (UNODC) recently estimated total MS-13 and M-18 membership in Guatemala, El Salvador, and Honduras at a more modest 54,000. According to UNODC, in 2012 there are roughly 20,000 gang members in El Salvador, 12,000 in Honduras, and 22,000 in Guatemala. El Salvador has the highest concentration of gang members, with some 323 mareros (gang members) for every 100,000 citizens, double the level of Guatemala and Honduras. In comparison, in 2007, UNODC cited country membership totals of 10,500 in El Salvador, 36,000 in Honduras, and 14,000 in Guatemala.

Se caracterizan por apariencia y lenguaje corporal muy particulares (tatuajes y signos) y una organización piramidal fuertemente jerarquizada, además del ejercicio de la violencia cruel e «inesperada». Otra característica a considerar es la juventud de sus integrantes y la baja edad de iniciación (en ocasiones menores de 10 años).

De todos los países centroamericanos, El Salvador adoptó una política de negociación con las maras cuyo resultado ha sido la reducción de los niveles de violencia, fundamentalmente de homicidios.

Según las cifras publicadas por el Instituto de Medicina Legal (IML) de El Salvador hubo un total de 2.492 asesinatos en el país en 2013, un promedio de 6,83 asesinatos al día. Esto representa una caída del 4 por ciento en 2012, cuando IML registró un total de 2.594 asesinatos, y una tasa de homicidios promedio diaria de 7,11³³.

La misma fuente aporta, en otro informe, los aspectos positivos y negativos de la tregua. Entre los primeros destaca la ya citada reducción del número de homicidios, el incremento de confianza entre actores clave y el enfoque «suave» que se percibe de este tipo de acuerdos. De los negativos, cita la peligrosidad de tomar como caudal político la criminalidad y la violencia, el traslado de la actividad criminal a otras actividades y la reducción de la confianza en el gobierno³⁴.

Informes gubernamentales y de algunos medios («Salvadoreños creen que tregua entre maras fracasó»³⁵), estiman que esa tregua falló porque existe fragmentación en las maras salvadoreñas tratando de alcanzar beneficios y cuestionan que el pacto sirvió únicamente para otorgar privilegios a los líderes pandilleros, pero continúan los asesinatos y las extorsiones. La anterior percepción es ratificada por el índice de criminalidad del presente año:

[...] el Instituto de Medicina Legal (IML) de El Salvador informó que entre el 1 de enero y el 30 de junio último se cometieron 1.847 homicidios, 785 más que en el mismo período de 2013. El director del instituto, Miguel Fortín, detalló que solo en junio hubo 367 homicidios, para un promedio de delitos de 12,6 por día. Esta misma instancia registró en junio de 2013 un promedio diario de 7,4 asesinatos. La mayoría de los crímenes son cometidos por pandilleros y con armas de fuego³⁶.

³³ InSight Crime. En: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/asesinatos-en-el-salvador-cayeron-ligeramente-en-2013-pero-estan-aumentando-de-nuevo>.

³⁴ En: <http://es.insightcrime.org/tregua-pandillas-el-salvador/los-aspectos-positivos-y-negativos-de-la-tregua-entre-pandillas-en-el-salvador>.

³⁵ En: <http://www.laprensa.hn/honduras/apertura/394269-98/salvadorenos-creen-que-tregua-entre-maras-fracaso>.

³⁶ En: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/07/03/actualidad/1404400484_343734.html.

Quizá por todo lo anterior, el modelo no ha sido adoptado e importado a otros países. En el caso de Honduras, a pesar de ser el país con mayor índice de homicidios de Centroamérica, no existe por el momento la voluntad de dar un paso en esa dirección³⁷.

6. CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS Y RECONVERSIÓN DE GRUPOS ARMADOS

Parte de la violencia en determinados países (especialmente centroamericanos y en Colombia) es achacada a los distintos conflictos armados internos. Esta teoría puede sustentarse sobre puntuales acciones atribuidas a grupos de desmovilizados (guerrillas, ejército o grupos paramilitares) que abandonaron las armas y pudieron implicarse en actos con diferente grado de violencia social: amedrentamientos de ciudadanos, secuestros, asesinatos por encargo, protección de grupos del crimen organizado, etc. Sin embargo, en países altamente violentos (Honduras) no hay antecedentes de este tipo de conflictos y en otros como Nicaragua, donde la guerrilla alcanzó (y ostenta) al poder, es uno de los que cuenta con mejores índices de seguridad en la región.

Merece especial atención un estudio realizado por Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)³⁸ sobre «Magnitud y Costo de la Violencia en Guatemala». En el mismo se afirma que: «Una de las hipótesis que se maneja actualmente acerca de la violencia en Guatemala, según la cual ésta hunde sus raíces en el pasado y en particular en el conflicto armado interno, no parece corroborarse con la información disponible, por lo menos a nivel regional» (p. 116).

Lo anterior lleva a la conclusión de que no hay que prestar demasiada atención a esa razón justificativa de la violencia. No es posible sustentarla más allá de casos específicos, y es difícilmente enlazable con cifras concretas de criminalidad.

³⁷ Más información en: http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12865469.html.

³⁸ En: <http://centroamericajuven.org/sites/default/files/85-23.pdf>.

7. ARMAS Y CONTROL DE LAS MISMAS

La posesión de armas es causa frecuentemente esgrimida y relacionada con la violencia. En todos los países hay un importante número de víctimas consecuencia del uso de armas de fuego.

Hoy en día, la violencia armada es un problema crucial en América Latina y el Caribe: no sólo los países de la región registran tasas de homicidio considerablemente más altas que en cualquier otro país del mundo, sino además muchos de ellos superan ampliamente el promedio general de 42% correspondiente a homicidios perpetrados con armas de fuego. En América Central, 70% de los homicidios implican el uso de un arma de fuego, mientras en el Caribe esta cifra se eleva a 61% y en América del Sur a 60%³⁹.

El número de homicidios con armas de fuego ocupa, ciertamente, un importante porcentaje del total. En algunos lugares, llevar armas está permitido por la constitución (Guatemala), lo que requiere un debate social previo para modificar, de ser preciso, la legislación existente al respecto. En otros, el problema, desde la perspectiva legal, está resuelto puesto que no existe autorización para portarlas. Sin embargo, no hay instituciones policiales/judiciales que impidan tal portación o bien la corrupción y la falta de un Estado de Derecho imposibilitan (o dificultan) la actuación adecuada contra los infractores. El costo de oportunidad del crimen es muy bajo ante la ausencia de una intervención inmediata y de una investigación eficaz, por parte de las instituciones de seguridad y justicia. Además, en muchos países un escaso número de casos denunciados llega a juicio y menos terminan en condena lo que genera impunidad. En relación con ello el Estudio global sobre homicidios (2013, p. 8) indica:

Por ende, en el continente americano el nivel de impunidad en homicidios es elevado, lo que quizá se deba en parte a que la gran intensidad de crímenes que allí ocurren consume los recursos destinados a la justicia penal.

(...)

La tendencia a la baja de la tasa de condenas en América que se ha registrado en años recientes es en especial alarmante, ya que los niveles

³⁹ <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2012/sp/Small-Arms-Survey-2012-Chapter-1-summary-SPA.pdf>.

de condena no han ido a la par de las crecientes tendencias de homicidios desde 2007, lo que se traduce en que la impunidad asociada al homicidio ha aumentado en el continente americano en los últimos años.

El tráfico de armas, unido a las carencias indicadas, posibilita el trasiego de las mismas y facilita hacerse con una. Las armas pequeñas legalmente importadas en la región, proceden fundamentalmente de los Estados Unidos, si bien hay países como Brasil y México (también en menor cuantía Argentina y Colombia) que exportan una importante cantidad⁴⁰ (Gráfico 7). En el fondo subyacen dos elementos con cierto grado de contraposición. De un lado, el interés por reducir el número de crímenes con armas. De otro, mantener (y hasta incrementar) relaciones comerciales en este área que terminan siendo parte del problema. En este sector confluye el debate sobre la inseguridad y el interés económico-comercial de grupos empresariales norteamericanos, brasileños y mexicanos principalmente. Al conjunto hay que agregar la falta de voluntad política y de capacidad de los Estados por establecer un registro eficaz de los propietarios de las armas y un adecuado control de aquellas, a pesar de que la mayoría firmó y ratificó la Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (Gráfico 8).

Un problema similar, o incluso más grave, es el de las municiones que presumible se venden a los poseedores de un arma, en ocasiones en cantidades muy superiores a la capacidad de disparo de las mismas o del uso promedio por un tirador estándar. El problema del tráfico de municiones, es un añadido más a esta discusión.

Finalmente, agregar que en ciertos países quedaron armas dispersas que nunca fueron entregadas/recogidas tras el cese de conflictos internos, lo que puede incidir de forma directa en estas apreciaciones que se comentan.

8. IDENTIDADES ÉTNICAS

De los países de la región, cuatro cuentan con un significativo e importante número de habitantes con etnicidad diversa: Ecuador

⁴⁰ Datos en: <http://comtrade.un.org/>.

Se refiere exclusivamente a la clasificación: 93- Arms and ammunition, parts and accessories thereof.

(39%), Guatemala (53%), Perú (45,5%) y Bolivia (55%) (Gráfico 9). Ello, a pesar de ser una oportunidad y un importante capital social y humano, genera un cierto grado de conflictividad focalizado en determinados aspectos muy puntuales pero que muchas veces se traducen en violencia.

La reclamación de tierras comunales o históricas; la regulación de lugares sagrados; la propiedad de la tierra como elemento integrado y principal de una cosmovisión distinta a la Occidental; la preservación del medio ambiente con valores muy diferentes a los tradicionales de Occidente; la propiedad comunal; la negativa a la exploración y explotación de recursos naturales; minería, agua, hidroeléctricas, etc.; el rechazo a las grandes áreas dedicadas al monocultivo y la exigencia de lo dispuesto en el Convenio 169: «*Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*»⁴¹, son los principales argumentos que sostiene esta «problemática», además de expresiones propias relacionadas con idiomas y costumbres.

Más que violencia, en este caso concreto la problemática se refleja en conflictividad social y étnica, generalmente reclamadora de derechos o ventajas sobre otros colectivos tradicionalmente dominantes (mestizos). En el mejor de los casos se trata de buscar la cohabitación de grupos étnicos diferentes en igualdad de derechos y responsabilidades y la disolución de privilegios históricos.

La situación no es generalizada en la región y su consideración en este estudio está relacionada sustancialmente con la conflictividad, aunque si hay referentes de casos esporádicos de criminalidad y violencia extrema.

9. POBREZA Y DESIGUALDAD

La desigualdad y la pobreza han sido también argumentos utilizados por algunos analistas e informes en relación con el mayor o menor

⁴¹ Al respecto: Conflictividad por recursos naturales y pueblos indígenas. Nieves Zúñiga García-Falcés (2006). En: http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos_socioecologicos/Conflictos_recursos_naturales.pdf.

grado de violencia en cada país. La tesis esgrimida es que una mayor desigualdad se corresponde con un mayor índice de violencia y/o propensión a ella.

En relación con el índice de Gini (medidor de la desigualdad) dos observaciones pueden hacerse al respecto (Gráfico 10). La primera es que la desigualdad observa en la región una tendencia decreciente. La segunda que no se advierte una relación entre desigualdad y violencia. Países con altos índices de desigualdad tienen comportamientos diferentes cuando se observan los indicadores de violencia: Brasil, Honduras y Bolivia o México, Argentina y Panamá.

Idéntico fenómeno se puede decir en relación con la indigencia y la pobreza. Hay una tendencia decreciente en el número de personas incluidas en estos grupos y tampoco se pueden correlacionar estos datos con la violencia. Agregar, además, que la reducción de la pobreza lo es a pesar de que la definición de la misma cambia con el tiempo y cada vez es «más exigente» en relación a las condiciones de partida de quienes se incluyen en el grupo de pobres» o «indigentes» (Gráfico 11).

La desigualdad, la indigencia o la pobreza no parecen ser incitadores de violencia, si bien se debe admitir que puede, en algún momento y situación, coadyuvar con el fenómeno, siempre que coincidan otras variables, exactamente igual que como se ha venido observando con el consumo tráfico de drogas, la posesión y uso de armas u otros factores similares.

10. SECUESTROS, EXTORSIONES Y DELINCUENCIA COMÚN

10.1. Secuestros y extorsiones

Los secuestros y extorsiones se han convertido en una forma relativamente segura y rápida de chantaje y violencia. En relación con otras formas de operar, hay que destacar en estos casos el bajo número de denuncias recibidas, lo que impide presentar un cuadro que permita un análisis mínimamente fiable.

En muchísimas ocasiones documentadas, el secuestrado o extorcionado prefiere abonar la cantidad que se le solicita en beneficio de una solución pronta, sobre todo teniendo en cuenta que en muchos países las fuerzas policiales no cuentan con el necesario grado de aceptación que haga que la ciudadanía ponga estos casos en sus manos. Ello promueve este tipo de actuaciones de gran rendimiento y baja exposición y costo.

Es por ello que no se dispone de datos suficientes y aquellos que se puedan encontrar están dispersos y carecen de fiabilidad. Una aproximación al tema, desde el punto de vista de las cifras, lo ofrece la organización País Libre⁴² aunque con los errores antes indicados, producto de la ausencia de denuncias, anteriormente señalada, por parte de los afectados (Gráfico 12).

En el caso de los secuestros, México destaca por sobre todos los países, seguido por un grupo conformado por Brasil y Colombia. En tercer lugar figuran Venezuela, Haití, Perú y Trinidad y Tobago. Se puede observar, igualmente, que no hay correspondencia entre el número de secuestros y aquellos países que cuentan con el mayor número de asesinatos si bien hay algunas coincidencias como México o Venezuela pero están ausentes de esa correlación, por ejemplo, los países centroamericanos.

En el caso de las extorsiones se puede hacer una reflexión similar a la de secuestros. Suelen realizarse por maras, clicas, pandillas o grupos dedicados a violencia común en zonas marginales, en la medida que las instituciones estatales no llegan a determinados lugares.

No es posible determinar cifras precisas relacionadas con esa forma de violencia, aunque es preciso evidenciarla porque forma parte del panorama relacionado con la criminalidad.

10.2. Delincuencia común

La mayor parte de delitos contabilizados en los distintos países no obedecen a ninguna de las razones antes esgrimidas. La mayoría de

⁴² http://www.paislibre.org/site/images/stories/AMERICA_LATINA.pdf.

denuncias son producto de acciones relacionadas con la criminalidad común: robos de vehículos, de casas, asaltos, atracos, etc.

Ello evidencia que básicamente el problema de inseguridad no puede (no debe) atribuirse en exclusividad (ni siquiera de forma mayoritaria) a la posesión de armas, al tráfico o consumo de drogas o a las maras, por poner algunos ejemplos, sino precisamente a la falta de las capacidades necesarias de investigación, detención, procesamiento y encarcelación de los delincuentes, así como al reforzamiento de la institucionalidad del Estado. Aspectos específicos del Estado de Derecho cuya ausencia se viene identificando como causa primigenia de la violencia regional.

Es de tener en cuenta que los delitos comunes —a pesar de contabilizarse en altísimo número— tampoco suelen denunciarse en su totalidad, incluso en determinados países lo son en bajo porcentaje. La razón esgrimida por muchos de los encuestados es el alto costo de oportunidad (desplazamientos, tiempo, etc.), la poca eficiencia de los investigadores, los escasos resultados que se obtienen o la desconfianza⁴³ en determinadas instituciones (variable según el país), lo que provoca una importante apatía. Se puede cifrar en un porcentaje en torno al 60/80% las denuncias que de los mismos se hacen y en un 25% el porcentaje de empresas que identifican el sistema de tribunales como un obstáculo importante⁴⁴. La mayor parte quedan en la impunidad, como lo invidencia distintos informes⁴⁵.

En cualquier caso, la principal amenaza sentida en la mayoría de países latinoamericanos respecto de la seguridad es, precisamente, la delincuencia común y no ninguna de las otras razones analizadas⁴⁶, debiendo centrarse, mayoritariamente, las políticas públicas contra la violencia en esa área.

⁴³ Al respecto: http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/TFM_israel_palazuelos_covarrubias.pdf.

⁴⁴ En: <http://www.enterprisesurveys.org/Data/ExploreTopics/corruption#--13>.

⁴⁵ Al respecto Latinobarómetro y Estudios LAPOP, Vanderbilt University.

⁴⁶ Datos al respecto en: Informe Regional Desarrollo Humano 2013-2014 (pág. 76. Figura 4.1).

11. COSTO ECONÓMICO DE LA INSEGURIDAD⁴⁷

Una importante consecuencia de la inseguridad son los altos costos humanos, sociales y económicos⁴⁸. En la sociedad se genera una sensación de miedo que hace que gran parte de la población adopte particulares hábitos. La negativa/resistencia al uso del transporte público, el empleo del vehículo particular con vidrios polarizados, la percepción de que es necesario portar armas, la disminución de salidas nocturnas, la necesidad de que exista aparcamiento seguro en el lugar a donde se desplaza, la protección física en condominios, colegios, apartamentos, fabricas, el control de entradas y salidas de los mismos, etc. Todo ello repercute en las relaciones humanas y en la percepción del «otro»⁴⁹.

Por otra parte, el costo económico de la inseguridad (y de la violencia⁵⁰) representa un importante rubro en la economía nacional. La mayoría de los negocios requieren de seguridad física, control de acceso y cámaras de vigilancia, además de escoltas de transportes y seguimiento de vehículos en ruta. Esa infraestructura afecta la competitividad por el incremento significativo de los costos de los bienes y servicios que producen o comercian las empresas.

Latinoamérica y el Caribe son las regiones del mundo en las que hay un mayor porcentaje de empresas que deben asumir costos asociados a la seguridad (62,1%). También ocupan el primer lugar mundial en donde las empresas identifican el crimen y la violencia como la causa del problema de los costos relacionados con la inseguridad (34,4%) (gráfico 13).

⁴⁷ Se sugiere la lectura de *The Cost of Crime to Society: New Crime-Specific Estimates for Policy and Program Evaluation*. En: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2835847/>.

⁴⁸ Véase *Crimen y violencia en Centroamérica (2011)*.

⁴⁹ Al respecto conferencia del autor. En: <http://newmedia.ufm.edu/gsm/index.php?title=Trujillopercepcion>.

También: TRUJILLO P. (2010). *Impacto de la percepción y de la realidad de la violencia. Estudio de un caso: Guatemala*. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa. Conferencia subregional en Mesoamérica. Julio 20-23, 2010. El Salvador.

⁵⁰ El Instituto para la Economía y la Paz (IEP) -Institute for Economics and Peace- define el Costo de contener la Violencia como «toda pérdida económica que está relacionada con los efectos o la prevención de la violencia, ya sea contra la vida o contra la propiedad»

Esos gastos repercuten sustancialmente en la competitividad y en el precio final de los bienes y servicios comercializados, además de incidir negativamente en la atracción de capitales y en las inversiones, algo que queda patente en el Índice de Competitividad Global al evaluar la variable «*Business costs of crime and violence*»⁵¹. Es preciso señalar que el empresario tiene, al menos, una triple tributación: los impuestos oficiales (legales), los gastos extraordinarios en seguridad y los sobornos producto de un sin número de extorsiones. Los gastos cuantificados, producto de los pagos que llevan a cabo las empresas son, según algunos informes⁵², superiores a los 530,000 millones de dólares para 2013 (PPP), es decir, entre el 3% y el 19% del producto interno bruto (GDP) —según el país— se gasta en seguridad y, consecuentemente, esas cantidades incrementan el precio de los precios de los bienes comercializados e inciden en la competitividad (Gráfico 14).

12. CONCLUSIONES

La violencia (y la criminalidad) en América Latina tiene diferentes formas de manifestarse. No todas concurren en los distintos países ni se muestran con igual intensidad e impacto.

Se puede afirmar, sin datos concluyentes y determinantes, que hay efectivamente una incidencia —más o menos significativa, según la zona— del narcotráfico, del crimen organizado y del tráfico de armas en los índices de violencia. El narcotráfico no deja de ser un ingrediente y un agravante más a la difícil situación por la que atraviesa la región; el fenómeno de la narcoactividad no parece ser la razón principal (muchos menos única) que explica el elevado índice de criminalidad. En otras regiones del mundo existe mayor consumo y tráfico de drogas y, sin embargo, los índices de delincuencia son sustancialmente menores, al existir un mejor sistema de justicia.

Las medidas para la prevención de la drogadicción se desarrollan de entre una extensa gama de opciones que van desde políticas que ha-

⁵¹ En: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

⁵² Global Peace Index 2014.

cen hincapié en la educación y la abstención, pasando por acciones de seguridad para dificultar la entrada de sustancias ilícitas en el mercado —nunca totalmente exitosas—, hasta dinámicas más políticamente incorrectas y conflictivas, desde el punto de vista social, como la creación de narcosalas (Trias, 2005) o el suministro de sucedáneos para ir reduciendo progresivamente el consumo (suministro de metadona a los adictos a la heroína en Europa)⁵³.

Otras causas como: conflictos históricos, reclamos étnicos, maras, etc., inciden porcentualmente al alza sobre las consideraciones anteriores.

En todo caso, las mayores cifras relacionados con la violencia son producto de la comisión de delitos comunes: robo de celulares, asaltos, robo en casa y vehículos, etc., que en muchas ocasiones y lugares concurren con el uso de armas de fuego y/o son llevados a cabo por personas bajo efectos de drogas (alcohol incluido).

Se observa que la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños carecen de fuerte institucionalidad en aquellos organismos del Estado que deberían confrontar esas situaciones: fuerzas policiales, unidades de inteligencia, órganos judiciales, ministerio público (fiscalía) y sistema penitenciario, entre los más importantes. Esa falencia genera desconfianza en la ciudadanía que termina por no denunciar los ilícitos que sufre y desconfía de sus autoridades, lo que lleva a provocar, en ocasiones, la toma de justicia por mano propia o la desconfianza absoluta en el sistema democrático que rige en sus respectivos países, optando por vías alternas relacionadas con la «mano dura», la aplicación de la pena de muerte o incluso aceptando gobiernos con un cierto grado de autoritarismo siempre que sirvan los fines de protección ciudadana.

Parece oportuno meditar sobre la necesidad de focalizar las políticas públicas de lucha contra la violencia y sus causas, sobre este punto de la institucionalidad. De muy poco (o de nada) sirven políticas públicas que se centran en las consecuencias: drogas, maras, crimen orga-

⁵³ Interesante en ese sentido los trabajos desarrollados por el grupo MEHIB compuesto por profesionales de Alemania, Inglaterra y España. Véase <http://www.easp.es/mehib/web/esp/quienesSomos.htm>.

nizado, etc., en lugar de consolidar instituciones y entes que luchen con medios, apoyo y credibilidad contra las causas de la violencia y la inseguridad.

El diagnóstico está hecho y reflejado en innumerables informes. El problema se puede reducir, sustancialmente, a combatir la corrupción imperante y la falta de Estado de Derecho, por otra parte reclamos sociales incluidos siempre en encuestas, informes y discursos políticos.

No enfrentar el problema teniendo claras las causas suponer emprender acciones de alto costo económico y social y muy bajo impacto final sobre las cifras, algo que se pone de manifiesto al constatar los resultados de los últimos años.

BIBLIOGRAFÍA

- CENTRO GENERAL MEIR AMIT DE INFORMACIÓN SOBRE INTELIGENCIA Y TERRORISMO (2012). *América Latina como área de actividades terroristas, ideológico-subversivas y delictivas de Irán y Hezbolá*.
- DAMMERT, L. (2009). Drogas e inseguridad en América Latina: una relación compleja. *Revista Nueva Sociedad*, núm. 22.
- DOMÍNGUEZ IRIBARREN, F. (2011). *Las conexiones de ETA en América*. Editorial Debate. Buenos Aires. p. 219.
- DUDLEY, S. (2010). Drug Trafficking Organization in Central America. Transportistas, Mexican Cartes and Maras. *Working Paper*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington.
- ESPACH, R.; MELENDEZ, J.; HAERING, D. & CASTILLO, M. (2011). Organizaciones criminales y tráfico ilícito en las comunidades fronterizas de Guatemala. CNA. Washington.
- GREENWALD, G. (2009). Drug decriminalization in Portugal. *Massachussetts: Cato Institue*.
- JIMENEZ OLMO, J. (2010). ¿Nuevas amenazas? En M. Requena (Ed.), *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI* (tomo III). Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- MOLANO ROJAS, A. (2012). La amenaza terrorista en América Latina. Escenario y factores de riesgo. *Revista Perspectiva*, núm. 28.

- MERLOS, A. (2008). La cooperación entre ETA-FARC: una apuesta estratégica, táctica y operativa. (F. I. Europa, Ed.) *Temas de Actualidad*, número 1. p. 2.
- RIBANDO SEELKE, C. (2013). Gangs in Central America. *Congressional Research Service*.
- SCHVINDLERMAN, J. (2011). Palestina e Irán en América Latina. *La ilustración liberal. Revista española y americana*. Número 50, invierno 2011.
- Varios autores (2001). *Maras y pandillas en Centroamérica* (volúmenes I y II). UCA publicaciones. Managua.

Recursos digitales y páginas web: (todos consultados entre junio-octubre, 2014)

- Crimen y Violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo* (2011). Banco Mundial. http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf.
- DEMOMBYNES, G (2001). *Drug trafficking and violence in Central America and beyond*. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2011/05/30/000386194_20110530052735/Rendered/PDF/620310WP0Drug00BOX0361475B00PUBLIC0.pdf.
- GLOBAL PEACE INDEX (2014). Institute for economics and peace. <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2014%20Global%20Peace%20Index%20REPORT.pdf>.
- GLOBAL STUDY ON HOMICIDE (2011). United Nations Office on Drugs and Crime http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf.
- (2013). United Nations Office on Drugs and Crime. http://oglobo.globo.com/arquivos/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.
- JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES (2013). United Nations Office on Drugs and Crime. <https://www.incb.org/incb/es/about.html>.
- LATINOBARÓMETRO <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.
- ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN (2013). Transparency International. <http://www.transparency.org/cpi2013/results>.
- INFORME REGIONAL DE DESARROLLO HUMANO (2013-2014). PNUD. <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>.
- INSIGHT CRIME. CRIMEN ORGANIZADO EN LAS AMÉRICAS. <http://es.insightcrime.org/>.

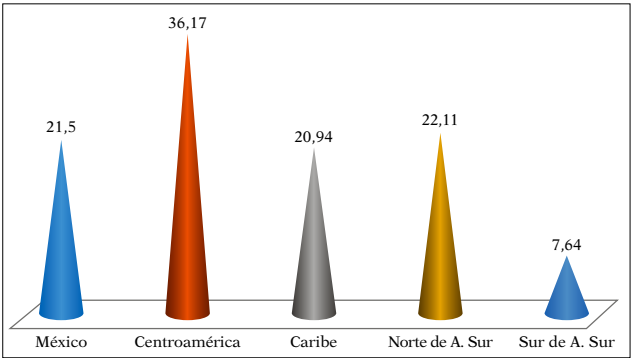
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. (2011). *Guatemala: Narcotráfico y violencia*. <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/39%20Guatemala%20-%20Drug%20Trafficking%20and%20Violence%20SPANISH.pdf>.
- NACIONES UNIDAS (2007). *Crimen y Desarrollo en Centroamérica*. Atrapados en una Encrucijada. https://www.unodc.org/pdf/research/Estudio_de_Centro_america_2007.pdf.
- NOVAKOFF, R. (2008). Actividades terroristas en América Latina. *Air&Space Power Journal*, segundo trimestre. <http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj>.
- RULE OF LAW INDEX (2014). <http://worldjusticeproject.org/publication/rule-law-index-reports/rule-law-index-2014-report>.
- SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA (SIECA). <http://www.sieca.int/General/Default.aspx>.
- TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME IN CENTRAL AMERICA AND THE CARIBBEAN: a Threat Assessment (2012). UNODC. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_english.pdf.
- THE GLOBALIZATION OF CRIMEN. A Transational Organized Crime Threat Assessment (2010).
- UNODC. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf.
- US, G. (2011). *Country Report on Terrorism 2011*. <http://www.state.gov/documents/organization/195768.pdf>.
- WORLD DRUG REPORT (2013). UNODC. http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_drugs/WDR/2013/World_Drug_Report_2013.pdf.

ANEXO: GRÁFICOS

País	Problema más importante	La democracia garantiza la protección contra el crimen (%)
Argentina	Delincuencia	16
Bolivia	Economía	26
Brasil	Salud	24
Chile	Educación	32
Colombia	Desempleo	25
Costa Rica	Delincuencia	35
Ecuador	Delincuencia	35
El Salvador	Delincuencia	36
Guatemala	Delincuencia	17
Honduras	Delincuencia	23
México	Delincuencia	29
Nicaragua	Economía	53
Panamá	Delincuencia	44
Paraguay	Desempleo	18
Perú	Delincuencia	24
República Dominicana	Economía	31
Uruguay	Delincuencia	37
Venezuela	Delincuencia	32

Fuente: Latinobarómetro 2011 ⁵⁴.

Gráfico 1. Preocupaciones y prioridades en América Latina.



Fuente: Global Study on Homicide 2013.

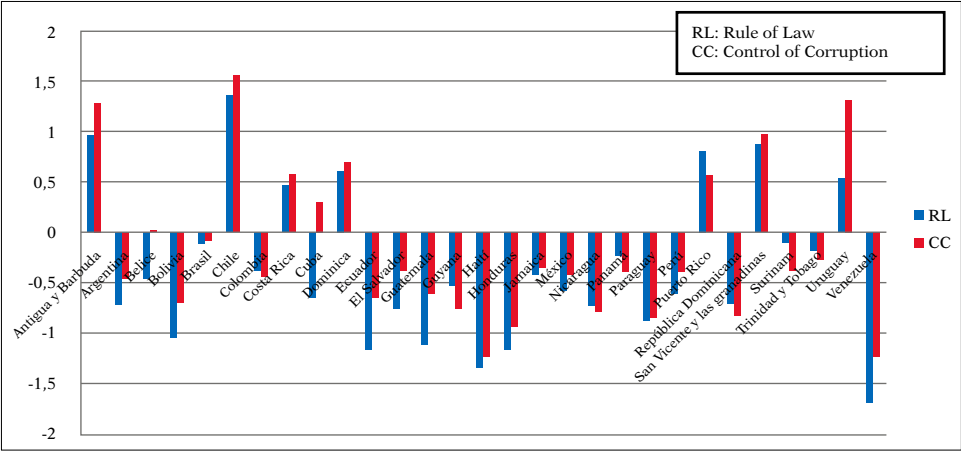
Gráfico 2. Tasa homicidios por 100.000 habitantes.

⁵⁴ http://www.infoamerica.org/primer/lb_2011.pdf



Fuente: Global Study on Homicide 2013.

Gráfico 3. Tasa homicidios por 100.000 habitantes.



Fuente: Índice Gobernanza. Banco Mundial 2012.

Gráfico 4. Estado de Derecho (RL) y Control de Corrupción (CC) en América Latina.

País	Ranking (191 países)	Percepción Corrupción	País	Ranking (191 países)	Percepción Corrupción
Antigua y Barbuda	49		Honduras	123	0.23
Argentina	127	0.42	Jamaica	76	0.53
Bolivia	136	0.40	México	88	0.40
Brasil	89	0.61	Nicaragua	118	0.26
Chile	22	0.89	Panamá	55	0.53
Colombia	83	0.47	Paraguay	126	0.13
Costa Rica	46	0.73	Perú	64	0.53
Cuba	173	0.67	Puerto Rico	32	0.81
Dominica	43	0.77	República Dominicana	106	0.33
Ecuador	151	0.32	San Vicente y las Granadinas	37	0.80
El Salvador	94	0.53	Surinam	113	0.50
Guatemala	108	0.35	Trinidad y Tobago	71	0.55
Guyana	120	0.24	Uruguay	41	0.89
Haití	168	0.05	Venezuela	183	0.05

Fuente: Índice de calidad institucional.

Gráfico 5. Índice de calidad institucional 2013⁵⁵.

⁵⁵ <http://www.libertadyprogresonline.org/wp-content/uploads/2013/05/Calidad-Institucional-2013.pdf>

Anexo 1. Nivel de confianza en las instituciones públicas de América Latina, 2010 (%)											
Países	¿Hasta qué punto tiene confianza usted en...?										
	Partidos	AutElect	Elecciones	Gobierno	Presidente	Municipio	Corte	Justicia	FFAA	Policia	Congreso
Argentina	27,33	38,00	42,00	36,00	33,00	40,00	36,17	36,50	38,33	30,50	38,17
Bolivia	33,33	58,33	56,67	56,00	57,50	49,50	45,50	42,83	54,83	43,50	51,17
Brasil	33,00	47,33	52,83	57,50	66,17	46,67	54,83	50,67	70,50	53,33	42,33
Chile	38,33	62,50	68,33	62,33	61,33	59,33	51,83	48,17	71,83	71,33	53,50
Colombia	36,50	47,33	47,00	61,33	66,33	51,67	55,67	52,83	64,50	56,00	49,33
Costa Rica	41,17	60,50	60,00	53,17	55,17	53,00	53,17	51,67	*	46,33	50,83
Ecuador	27,17	45,67	48,83	56,50	56,67	52,67	37,67	39,50	65,17	49,33	42,67
El Salvador	39,00	54,83	59,33	67,67	68,33	59,17	54,17	51,33	67,67	49,33	52,00
Guatemala	29,17	50,83	47,33	43,00	41,17	51,33	41,33	41,33	55,83	31,00	36,67
Honduras	49,50	56,50	55,33	60,17	62,67	56,83	56,50	55,67	60,83	54,17	56,83
México	35,33	57,33	50,67	59,00	54,17	54,67	54,83	48,00	72,17	36,33	54,00
Nicaragua	30,33	40,33	41,67	44,00	41,83	50,67	40,33	43,67	66,17	54,67	39,50
Panamá	41,17	62,67	61,83	59,33	65,33	48,83	49,17	53,00	*	57,83	46,50
Paraguay	29,83	38,83	42,50	49,17	55,00	52,67	37,17	36,50	56,50	36,67	34,83
Perú	30,00	46,33	49,67	36,83	35,50	42,00	36,17	37,50	53,50	41,33	32,00
R. Dominicana	33,17	60,83	52,17	59,17	61,83	50,00	50,17	44,50	60,50	39,83	50,50
Uruguay	50,33	72,33	81,67	74,00	73,50	58,00	64,50	57,50	60,33	55,67	66,33
Venezuela	39,00	46,33	52,00	45,50	47,50	53,17	41,83	37,83	53,33	35,50	45,00
Totales	35,76	52,60	53,88	54,48	55,72	51,68	47,83	46,06	60,75	46,81	46,79

Fuente: Elaboración propia con base en las 18 bases de datos de LAPOP 2010. *No se levantó esta información.

Fuente: Latinobarómetro.

Gráfico 6. Confianza en instituciones públicas.

	2011		2012		2013		TOTAL	
	I	E/RE	I	E/RE	I	E/RE	I	E/RE
Antigua y Barbuda	69,000	17,276	63,085	592			132,085	17,868
Argentina	26,820,983	18,863,840	20,867,963	18,658,333			47,688,946	37,522,173
Aruba	152,101	7,793	303,132	11,053			455,233	18,846
Bahamas	285,424	3,962	486,229	400			771,653	4,362
Barbados	695,935	205,819	237,082	300,126	251,641	150,799	1,184,658	656,744
Bermuda	194,111		237,243		458,569		889,923	-
Belice	518,239		473,188				991,427	-
Bolivia	2,749,903		2,606,208				5,356,111	-
Brasil	34,478,659	292,968,707	26,952,364	315,325,242	41,387,774	355,885,664	102,818,797	964,179,613
Chile	12,817,559	1,911,884	15,772,490	6,298,027	40,841,340	140,313	69,431,389	8,350,224
Colombia	96,167,908	11,934,701	70,953,213	12,947,212	73,169,415	9,891,508	240,290,536	34,773,421
Costa Rica	5,873,235	336	4,879,445	1,015			10,752,680	1,351
Dominica			67,150				67,150	-
Ecuador	471,020	508	502,855	28	660,539	84,276	1,634,414	84,812
El Salvador	4,045,655	34,906	2,728,855	259,291	3,320,492	847,191	10,095,002	1,141,388
Guatemala	7,578,808	345	7,191,258	8,483	7,456,624	127,930	22,226,690	136,758
Guyana	276,370				461,001		737,371	-
Honduras	16,522,139		7,483,941	372,372			24,006,080	372,372
Islas Turks y Caicos	57,700		41,191	690			98,891	690
Jamaica	2,076,116	5,286					2,076,116	5,286
México	66,165,841	24,181,866	99,945,760	41,735,306			166,111,601	65,917,172
Nicaragua	673,308	4,534	947,698	45			1,621,006	4,579
Panamá	5,892,350	883,679					5,892,350	883,679
Paraguay	10,397,088		10,872,904		16,494,633		37,764,625	-
Perú	11,487,085	7,617,318	11,537,843	7,046,716			23,024,928	14,664,034
República Dominicana	8,814,556		9,729,142	1,275			18,543,698	1,275
San Kitts-Nevis	159,058						159,058	-
S. Vicente y Granadinas	78,899	1,608					78,899	1,608
Surinam	1,225,291	217,908					1,225,291	217,908
Uruguay	3,634,534		4,169,928	10,000	4,655,473		12,459,935	10,000
TOTAL	320,378,875	358,862,276	299,050,167	402,976,206	189,157,501	367,127,681	808,586,543	1,128,966,163
USA	2,664,820,093	3,898,144,054	3,196,145,268	4,159,274,347	3,748,871,647	4,767,409,730	9,609,837,008	12,824,828,131
GRAN TOTAL	2,985,198,968	4,257,006,330	3,495,195,435	4,562,250,553	3,938,029,148	5,134,537,411	10,418,423,551	13,953,794,294

Fuente: <http://comtrade.un.org/>Gráfico 7. Importación (I), exportación (E) y reexportación (RE) de armas en América Latina⁵⁶.⁵⁶ Aquí solamente el concepto: 93-Arms and ammunition, parts and accessories thereof.

INFORMACION GENERAL DEL TRATADO: A-63

PAISES SIGNATARIOS	FECHA	REF	RA/AC/AD	REF	DEPOSITO	INST	INFORMA	REF
Antigua y Barbuda ...	11/14/97		03/12/03		03/27/03	RA	/ /	
Argentina	11/14/97		08/13/01		10/09/01	RA	/ /	1
Bahamas (Commonwealth)	04/15/98		06/05/98		07/30/98	RA	/ /	
Barbados	04/06/01		06/04/04		06/07/04	RA	/ /	
Belize	11/14/97		11/17/97		01/12/98	RA	/ /	
Bolivia	11/14/97		02/12/99		04/29/99	RA	/ /	5
Brasil	11/14/97		08/26/99		09/28/99	RA	/ /	
Canadá	11/14/97		/ /		/ /	/ /	/ /	
Chile	11/14/97		09/15/03		10/23/03	RA	/ /	
Colombia	11/14/97		01/22/03		02/05/03	RA	/ /	
Costa Rica	11/14/97		11/22/00		04/26/01	RA	/ /	6
Dominica	/ /		09/14/04		10/20/04	AD	/ /	
Ecuador	11/14/97		06/08/99		06/23/99	RA	/ /	3
El Salvador	11/14/97		01/08/99		03/18/99	RA	/ /	
Estados Unidos	11/14/97		/ /		/ /	/ /	/ /	
Grenada	11/14/97		11/29/01		01/16/02	RA	/ /	
Guatemala	11/14/97		09/09/02		02/05/03	RA	/ /	
Guyana	11/14/97		04/07/08		06/09/08	RA	/ /	
Haiti	11/14/97		02/07/07		04/20/07	RA	/ /	
Honduras	11/14/97		10/13/04		11/23/04	RA	/ /	
Jamaica	11/14/97		/ /		/ /	/ /	/ /	
México	11/14/97		05/19/98		06/01/98	RA	/ /	
Nicaragua	11/14/97		08/24/99		11/09/99	RA	/ /	
Panamá	11/14/97		06/17/99		09/28/99	RA	05/26/05	4
Paraguay	11/14/97		09/19/00		04/04/01	RA	/ /	
Perú	11/14/97		06/04/99		06/08/99	RA	/ /	
República Dominicana	11/14/97		02/26/09		04/24/09	RA	/ /	
San Vicente y las	11/14/97		08/06/12		08/17/12	RA	/ /	
Saint Lucia	06/03/98		01/23/03		04/30/03	RA	/ /	
St. Kitts y Nevis ...	11/14/97		05/10/04		05/25/04	RA	/ /	
Suriname	11/14/97		03/14/08		05/05/08	RA	/ /	
Trinidad y Tobago ...	05/12/98		01/23/04		02/13/04	RA	/ /	
Uruguay	11/14/97		05/24/01		07/20/01	RA	/ /	2
Venezuela	11/14/97		04/02/02		05/14/02	RA	/ /	
=====								
REF = REFERENCIA					INST = TIPO DE INSTRUMENTO			
D = DECLARACION					RA = RATIFICACION			
R = RESERVA					AC = ACEPTACION			
INFORMA = INFORMACION REQUERIDA POR EL TRATADO					AD = ADHESION			

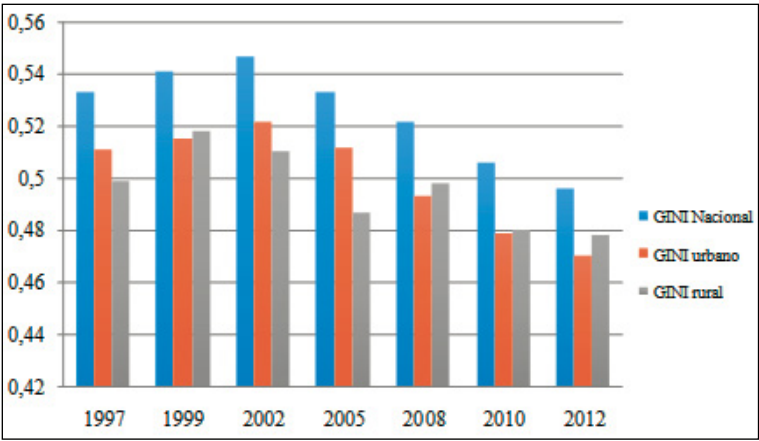
Fuente: OEA.

Gráfico 8. Signatarios de la Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados⁵⁷.

⁵⁷ En: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-63.html>

Pais	Población ¹	% Amerindios	% Criollos	% Mestizos	% Mulatos	% Negros	% Zambos ²	% Asiáticos
Ecuador	12,646.000	39.0%	9.9%	41.0%	5.0%	5.0%	0.0%	0.1%
Guatemala	11,385.000	53.0%	4.0%	42.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.8%
Perú	28,662.000	45.5%	12.0%	32.0%	9.7%	0.0%	0.0%	0.8%
Bolivia	8,329.000	55.0%	15.0%	28.0%	2.0%	0.0%	0.0%	0.0%
P. Indomestizos	58,022.000	46.9%	10.4%	35.4%	5.7%	1.1%	0.0%	0.5%
Panamá	2,856.000	8.0%	10.0%	32.0%	27.0%	5.0%	14.0%	4.0%
Colombia	42,105.000	1.8%	20.0%	53.2%	21.0%	3.9%	0.1%	0.0%
Venezuela	24,170.000	2.7%	16.9%	37.7%	37.7%	2.8%	0.0%	2.2%
P. Afromestizos	69,131.000	2.4%	18.5%	46.9%	27.1%	3.6%	0.6%	0.9%
Cuba	11,199.000	0.0%	37.0%	0.0%	51.0%	11.0%	0.0%	1.0%
Puerto Rico	3,915.000	0.0%	74.8%	0.0%	10.0%	15.0%	0.0%	0.2%
Brasil	170,406.000	0.4%	53.8%	0.0%	38.1%	6.2%	0.0%	0.5%
República Dominicana	8,373.000	0.0%	14.6%	0.0%	75.0%	7.7%	2.3%	0.4%
P. Afrocriollos	193,893.000	0.4%	51.6%	0.0%	40.8%	6.7%	0.1%	0.4%
El Salvador	6,278.000	8.0%	1.0%	91.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Honduras	6,417.000	7.7%	1.0%	85.6%	1.7%	0.0%	3.3%	0.7%
México	98,872.000	14.0%	15.0%	70.0%	0.5%	0.0%	0.0%	0.5%
Nicaragua	5,071.000	6.9%	14.0%	78.3%	0%	0%	0.6%	0.2%
Paraguay	5,496.000	1.5%	20.0%	74.5%	3.5%	0.0%	0.0%	0.5%
P. Mestizos	122,134.000	12.5%	13.7%	72.4%	0.7%	0.0%	0.2%	0.5%
Argentina	37,032.000	1.0%	85.0%	11.1%	0.0%	0.0%	0.0%	2.9%
Chile	15,211.000	8.0%	52.7%	39.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Costa Rica	4,024.000	0.8%	82.0%	15.0%	0.0%	0%	2.0%	0.2%
Uruguay	3,337.000	0.0%	88.0%	8.0%	4.0%	0.0%	0.0%	0.0%
P. Criollos	59,604.000	2.7%	76.7%	18.4%	0.2%	0.0%	0.1%	1.8%
Totales	502,784.000	9.2%	36.1%	30.3%	20.3%	3.2%	0.2%	0.7%

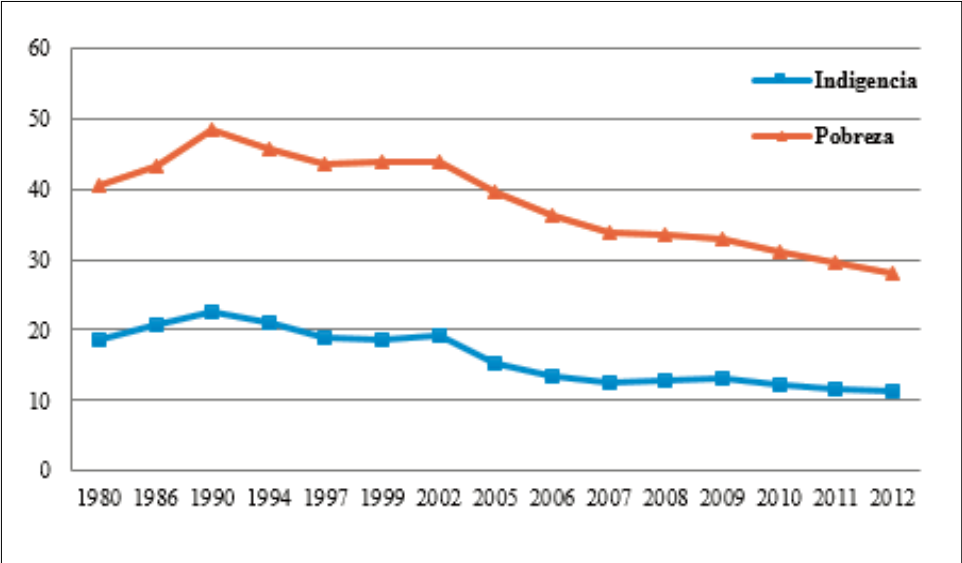
Gráfico 9. Etnografía de América Latina⁵⁸.



Fuente: CEPAL.

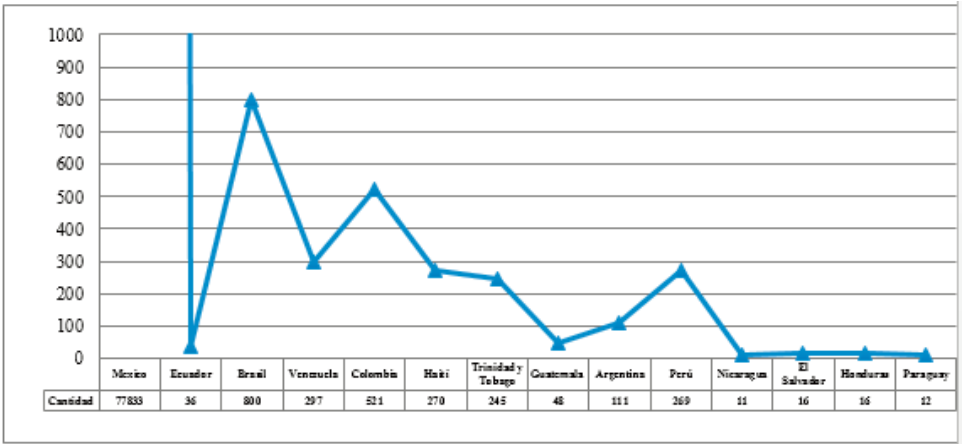
Gráfico 10. Evolución índice de Gini en América Latina.

⁵⁸ En: <http://jesusgonzalezfonseca.blogspot.com/2009/10/etnografia-de-america-latina.html>



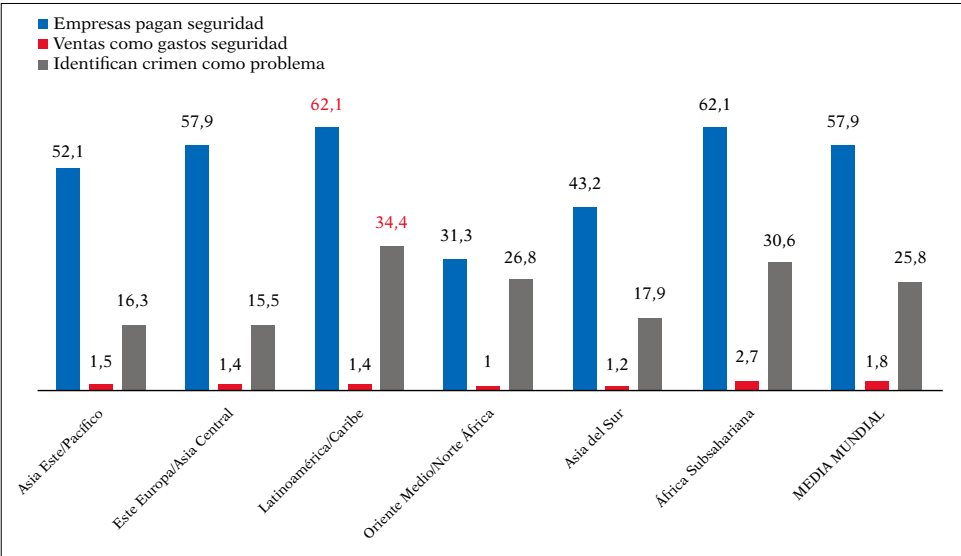
Fuente: CEPAL.

Gráfico 11. Evolución de la indigencia y la pobreza en América Latina.



Fuente: País Libre.

Gráfico 12. Secuestros en América Latina.



Fuente: Enterprise Surveys.

Gráfico 13. Impacto de la inseguridad (porcentajes).

País	Costo total 2013 (millones dólares PPP)	% del GDP
Bolivia	2,200	3.8 %
Brasil	176,910	7.3 %
Chile	12,500	3.7 %
Colombia	50,670	9.7 %
Costa Rica	2,670	4.3 %
Cuba	3,815	3.2 %
Ecuador	9,450	6.0 %
El Salvador	6,885	14.5 %
Guatemala	7,120	8.7 %
Guyana	350	5.3 %
Haití	850	6.3 %
Honduras	7,525	19.2 %
Jamaica	2,475	9.9 %
México	172,785	9.4 %

País	Costo total 2013 (millones dólares PPP)	% del GDP
Nicaragua	1,280	4.6 %
Panamá	4,550	7.4 %
Paraguay	1,870	4.1 %
Perú	15,470	4.5 %
República Dominicana	6,685	6.6 %
Trinidad y Tobago	2,140	7.9 %
Uruguay	2,155	3.8 %
Venezuela	41,135	10.1 %

Fuente: Global Peace Index 2014.

Gráfico 14. Costos de la inseguridad.

VIOLENCIA Y DROGAS EN CENTROAMÉRICA

VIOLENCE AND DRUGS IN CENTRAL AMERICA

DANIEL HAERING KEENAN¹

RESUMEN

La asociación entre los altos índices de criminalidad y la condición de Centroamérica como región de tránsito de cocaína es común. El presidente de Guatemala Otto Pérez Molina ha llegado a hablar de que el 45% de homicidios cometidos en el territorio de esa nación están directa o indirectamente relacionados con las drogas. La realidad es que afirmaciones como esa no están sustentadas en evidencia empírica sólida. Un reciente informe de la Comisión Nacional para la Reforma de Política de Drogas muestra una ausencia de data preocupante en lo que respecta a la política de drogas en Guatemala y denuncia el problema de vacío institucional que esto genera. Este texto pretende hacer un repaso sobre lo que sabemos y no sabemos de la relación entre sustancias prohibidas y violencia en la región y una reflexión sobre las lecciones que podemos derivar para mejorar la situación.

PALABRAS CLAVE: Narcotráfico, violencia homicida, drogas, países de tránsito.

ABSTRACT

The association between high crime rates and the condition of Central America as a transit region for cocaine is common. The President of Guatemala, Otto Perez Molina has stated that 45% of homicides in the country are directly or indirectly related to drugs. The reality is that statements like these are not supported by solid empirical evidence. A recent report by the National Commission for Drug Policy Reform shows a worrying lack of data with respect to drug policy in Guatemala and denounces the institutional vacuum that this generates. This text aims to review what we know and don't know about the relationship between prohibited substances and violence in the region and reflects on the lessons that can be derived to improve the situation.

KEY WORDS: Drug Trafficking, Homicidal Violence, Drugs, Transit countries.

¹ Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala. [Professor at the Institute of Political Studies and International Relations, Francisco Marroquín University].

1. INTRODUCCIÓN

Un reciente artículo en el *Wall Street Journal* contenía la siguiente afirmación sacada de una entrevista con el actual Jefe del Comando Sur del ejército de los Estados Unidos, encargado de Centroamérica, Sudamérica y el Caribe y que tiene como principal cometido implementar la guerra contra las drogas en la zona: «Kelly concuerda en que no toda la violencia de la región (Centroamérica) está vinculada al narcotráfico hacia EE.UU., aunque «tal vez 80% sí lo esté»². La razón es la insidia y los vastos recursos a disposición de los capos de la droga» (O'Grady, 2014).

El general estadounidense hace esta clase de afirmaciones desde su posición política, en un intento de ganar relevancia, mas un pequeño ejercicio de repaso básico a las evidencias disponibles pone en entredicho estimaciones como esta. La realidad es que no tenemos una metodología clara en la región centroamericana que sustente ninguna de estas afirmaciones. Un reciente informe desarrollado por la Comisión para la Reforma de Política de Drogas de Guatemala³ es profundamente crítico con aquellos que, sin ser claros en la explicación de su metodología, asocian un porcentaje a la relación de ambos fenómenos.

En principio, debe aclararse que los registros administrativos que generan las entidades del Estado a cargo de la seguridad y justicia no son suficientes hoy en día para evaluar la interrelación entre la narcoactividad y la violencia homicida. Así, no existe información precisa a nivel de los municipios del país respecto a sus actuales niveles de tránsito, producción y consumo de drogas, ni mucho menos respecto a la evolución de dichos fenómenos a lo largo del tiempo, todo lo cual dificulta el análisis estadístico a nivel geográfico de la interrelación entre la narcoactividad y la violencia homicida (Comisión Nacional para la Reforma de Política de Drogas en Guatemala, 2014, p. 66).

El general Kelly, no es el único que hace afirmaciones sin aparente sustento en esta materia. Autoridades de la región como el Presidente

² El subrayado es del autor.

³ Tal y como está descrito en su página web, (http://www.corepol.minex.gob.gt/Visor_Pagina.aspx?PaginaID=158) «La Comisión tiene como objeto «formular propuestas al Presidente de la República de políticas públicas sobre las drogas que tengan una naturaleza integral, multidisciplinaria y respetuosa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, orientadas a la reducción de la oferta y la demanda de drogas, control de drogas, lavado de activos, extinción de dominio, narcotráfico y actividades criminales conexas, estructura institucional y normativa en materia de drogas, política exterior y política de drogas, género y drogas, así como extradición y cooperación judicial» (Art. 2, Acuerdo Gubernativo 396-2013).

de Guatemala de 2008 a 2012, Álvaro Colom, llegó a mencionar, estando todavía en ejercicio, la cifra de 60% de homicidios relacionados con el crimen organizado asociado al narcotráfico, sin explicar realmente la metodología que había utilizado para llegar a esa conclusión. Más recientemente Otto Perez Molina, actual mandatario de Guatemala ha hecho afirmaciones como la siguiente:

Entre el 40 al 50 por ciento de los hechos delictivos están vinculados al tema de las drogas; es importante resaltar que si encontramos otro camino para evitar esa guerra se reduciría el 50 por ciento de violencia y el otro 50 por ciento lo estamos reduciendo (Prensa Libre, 2013).

El camino al que se refiere es la legalización regulada de las drogas. El actual Presidente de la República centroamericana, es el primer mandatario en ejercicio que propone abrir el debate sobre la flexibilización del modelo prohibicionista en la región (Pérez, 2012). Mucho se ha discutido sobre las consecuencias que tendría hacerlo para Guatemala y el Presidente parece utilizar la baza de la relación entre homicidios y violencia como justificación de una política de liberalización en este sentido.

¿Qué sabemos de esta relación exactamente? ¿Podemos esperar que una virtual liberalización de la política de drogas lleve a un descenso de la violencia homicida? ¿Tenemos la información suficiente para hacer estimados fiables? Y ante la muy común ausencia de información fidedigna en los estados de Centroamérica, ¿qué podríamos hacer para saber más? Estas son algunas de las preguntas que intentará contestar este texto para arrojar luz sobre las acciones a tomar en la política de drogas.

Para ello haremos un ejercicio conceptual sobre las formas directas e indirectas en las que las drogas podrían tener vínculo con la criminalidad en general y la violencia homicida en particular. Luego resumiremos en perspectiva comparada la relación en diversas partes del mundo que ambas variables tienen, centrándonos al final en la región centroamericana y especialmente en el triángulo norte y Guatemala. Por último desarrollaremos un listado de posibles metodologías que podrían ayudar a un mejor estudio de las consecuencias del narcotráfico y la política de drogas en la región.

2. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE VIOLENCIA Y DROGAS

Existen varias maneras en las que el uso, producción y tráfico de drogas podrían afectar en su desarrollo la tasa de criminalidad predatoria. Muy en la línea de esfuerzos taxonómicos anteriores (Banco Mundial, 2011, p. 13), podemos entender esta relación de la siguiente manera: directa, donde distinguiremos entre violencia asociada al ejercicio empresarial/racional de las estructuras de crimen organizado y violencia asociada a los comportamientos (en algunos casos irracionales) individuales; e indirecta, donde distinguimos entre violencia cometida bajo los efectos de las drogas, violencia del drogodependiente que intenta conseguir dinero para drogas y criminalidad asociada a la debilidad institucional creada por las estructuras del crimen organizado dedicadas al narcotráfico.

2.1. Relación directa

Es lo que llamamos a todos los actos de violencia que individuos miembros de estructuras de crimen organizado asociado al narcotráfico hacen como tales. Los homicidios que tienen que ver con acciones orientadas a controlar una zona de venta, paso o producción, competición con otras estructuras de crimen organizado, con el mismo estado o asesinatos cometidos contra cualquier individuo que interfiera⁴ con la organización. Cuando hablamos de narcotráfico nos referimos a todas las actividades de producción, distribución y venta de sustancias psicotrópicas prohibidas por las entidades públicas. Nótese la diferencia entre esta definición y la de crimen organizado.

«Organized crime is a continuing criminal enterprise that rationally works to profit from illicit activities that are often in great public demand. Its continuing existence is maintained through the use of force, threats, monopoly control, and/or the corruption of public officials» (Albanese, 2010, p. 3).

⁴ Incluidos los asesinatos que se pudieran dar en forma de daños colaterales.

Esto significa que puede haber crimen organizado sin narcotráfico pero no narcotráfico sin crimen organizado. Las estructuras criminales encuentran por supuesto en el de la droga un mercado muy rentable que aprovechan, pero no de manera exclusiva (Naím, 2003). Una misma organización criminal puede dedicarse a más de una actividad ilícita o solo a una. También pueden diversificarse si el mercado se lo permite o ir progresivamente cambiado de ámbito, como los contrabandistas que pasaron al narcotráfico paulatinamente en Centroamérica (Dudley S., 2010). Este hecho tiene serias implicaciones a la hora de establecer la relación entre violencia y narcotráfico. Las decisiones de los miembros de crimen organizado, puede ser encajada en un análisis de costo-beneficio. El gran representante de esta escuela es Gary Becker que lo expresa como sigue:

«A useful theory of criminal behavior can dispense with special theories of anomie, psychological inadequacies, or inheritance of special traits and simply extend the economist's usual analysis of choice» (Becker, 1968, p. 170).

Los grupos asociados al narcotráfico, pensarían, siguiendo esta idea, de manera empresarial dada la información provista por el mercado donde operan. En algunos casos la decisión más eficiente es ejercer la violencia, y en otros puede ser todo lo contrario. Esto explicaría por qué la presencia de crimen organizado también se da en países con bajas tasas de criminalidad. Siguiendo esta teoría las estructuras criminales juzgarían que dado el nivel de efectividad de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado la mejor estrategia es pasar desapercibidos. Las organizaciones criminales tienen por tanto incentivos racionales. No olvidemos que, siguiendo con la lógica del argumento, a una organización criminal, le puede convenir disminuir la violencia dadas unas condiciones concretas de mercado e incluso pasarse paulatinamente a la economía formal (Ruggiero, 2010).

El otro ámbito en el que el nivel de violencia de un país pudiera verse afectado directamente por el crimen organizado asociado al narcotráfico es el relacionado con la mano de obra que emplea. Toda empresa, que actúa de una manera racional en un mercado, emplea a seres humanos, que no son perfectamente racionales (Ariely, 2008). La disciplina de recursos humanos ha desarrollado un gran cuerpo de conoci-

miento orientado a entender las relaciones emocionales y los perfiles psicológicos de los trabajadores. Con más razón, teniendo en cuenta que los empleados por estas organizaciones se especializan en el ejercicio de la violencia, podemos encontrar que las acciones de estas estructuras también pueden generar violencia que no encaja en el paradigma racional. Luchas por territorio que se extienden por dinámicas de venganza, subculturas guerreras dentro de organizaciones o la existencia de operarios psicopáticos dentro de las empresas criminales también deben ser tenidas en cuenta como variables para explicar el conjunto de la violencia directa asociada a drogas.

En la misma línea, Levitt y Dubner en *Freakonomics* hablan de un problema de agente principal⁵ en organizaciones de venta de crack en el Chicago de los años ochenta. El director de la compañía (el capo) quería mantener el ambiente tranquilo para reducir costos y generar confianza en los consumidores y sus aguerridos soldados, la mano de obra barata, quería desenfundar la pistola para probarse en un duro negocio:

For J. T. 6, violence was a distraction from the business at hand; he would have preferred that his members never fired a single gunshot. For a foot soldier, however, violence served a purpose. One of the few ways that a foot soldier could distinguish himself—and advance in the tournament—was by proving his mettle for violence. A killer was respected, feared, talked about. A foot soldier's incentive was to make a name for himself; J. T.'s incentive was, in effect, to keep the foot soldiers from doing so (Levitt & Dubner, 2005, p. 105).

No es difícil imaginar que esta clase de problemas se da de forma continua, no solo en estructuras dedicadas a la venta para el consumo sino en organizaciones de tráfico y producción. El manejo del nivel de violencia ejercida es crucial para su supervivencia. Las características de las personas que actúan en el negocio así como el ambiente institucional concreto donde se opera deber ser estudiado y entendido caso a caso, como el repaso comparativo que haremos más adelante prueba.

⁵ *The principal-agent problem or agency dilemma occurs when one person or entity (the «agent») is able to make decisions that impact, or on behalf of, another person or entity: the «principal». The dilemma exists because sometimes the agent is motivated to act in his own best interests rather than those of the principal.* http://en.wikipedia.org/wiki/Principal%E2%80%93agent_problem.

⁶ Siglas del nombre del jefe principal de la organización estudiada.

Otro aspecto que define en gran medida el tipo de mano de obra es la naturaleza ilegal del mercado de drogas. Haciendo un simple análisis de costo-beneficio el lector se dará cuenta de algo que elocuentemente expresa el doctor Alberto Benegas Lynch (h) de la siguiente manera:

Los incentivos en cuestión hacen que al prohibir la droga, se incrementa la prima de riesgo de comercializarla en el mercado. Esta prima, a su vez, hace que se eleve el precio de la mercancía en proporción directa al aludido riesgo, es decir, a la virulencia de la persecución a los que producen, distribuyen y consumen las drogas consideradas ilegales por la autoridad gubernamental. Además, el cordón policial hace que, también artificialmente, la droga aparezca como más escasa (Benegas Lynch (h), 2006, p. 33).

El beneficio que se saca del mercado es tan apetecible que hace asumible riesgos altos e incentiva la entrada de personas cuya naturaleza les hace más propensos a asumirlos. Es decir, el crimen organizado atrae a personas con tendencias criminales previas y potencia el daño vía poder y financiamiento que le hacen a la sociedad.

2.2. Relación indirecta

Existe también violencia, que pese a que no derivase directamente del crimen organizado, sí cuenta con las drogas como una variable explicativa al acto violento:

- a) Drogodependientes utilizando la violencia para acceder a droga. La mayor parte de personas que consumen drogas alguna vez en su vida es no problemática. En torno al 10 por ciento cae en una espiral de adicción que genera problemas con las drogas y un porcentaje menor de estos comete actos criminales por la ansiedad derivada de su adicción. Hay que decir que dependiendo del país, los mecanismos de tratamiento médicos a adictos (por ejemplo los programas de metadona) pueden ayudar a reducir significativamente estos actos criminales. Dependerá, por tanto, del tipo de drogas consumidas en un país y los sistemas de tratamiento para determinar la importancia de este tipo de impacto indirecto.

- b) Personas cometiendo actos violentos bajo los efectos de las drogas. Muchas de las drogas que se consumen tienen efectos sedantes, que invitan a la pasividad⁷. Otras poseen componentes fuertemente excitantes y llevan a todo lo contrario. Depende además de la persona que las consume para determinar la medida en la que la droga actúa como disparador del comportamiento criminal. Estamos hablando siempre en términos de drogas ilegales, más vale la pena destacar que sustancias legales, especialmente el alcohol, pueden tener exactamente los mismos efectos, es decir, violencia asociada a comportamientos llevados a cabo por, o mejor dicho con, su uso. ¿Es el consumo el causante del comportamiento? Es muy difícil considerar que el acto criminal es efecto de la droga cuando pudo haberse dado sin el consumo. Además hay que contemplar la posibilidad del consumo como una forma de sobrellevar la decisión, no de tomarla. Pese a que muchas personas cometen delitos bajo efectos de sustancias psicoactivas no necesariamente son causa de ese comportamiento.
- c) Corrupción del sistema de justicia. Esta es la variable más difícil de medir pero algunos señalan que, especialmente en países de debilidad institucional, la clase de dinero con la que cuentan los grupos criminales mina de manera constante a jueces, fiscales y policías y como consecuencia inesperada generan un efecto de retroalimentación negativa. El narcotraficante exige un determinado comportamiento de los organismos públicos, especialmente de los encargados de proveer seguridad. A partir de esta realidad comienza un interesante diálogo entre autoridades y grupos de crimen organizado de constante influencia mutua (Andreas, 1998) (MacDonald, 2005). El porqué el impacto en Gran Bretaña es menor, todavía está por ser completamente explicado. Nuestro enfoque racional nos da determinadas pistas. Las instituciones son más vulnerables cuando el porcentaje del valor de mercado de la droga en relación al conjunto del PIB es mayor. El cálculo de Naciones Unidas es que el mercado de drogas estadounidense supone un 0,3% del PIB y el de Afganistán un 26% (UNODC, 2010). Habría por tanto cierta violencia que se consideraría relacionada indirectamente con la incapacidad del estado de generar imperio de la ley. Por ausencia más que por presencia. Y parte de esa ausencia está relacionada con la erosión derivada de los actos del crimen organizado relacionado con el narcotráfico.

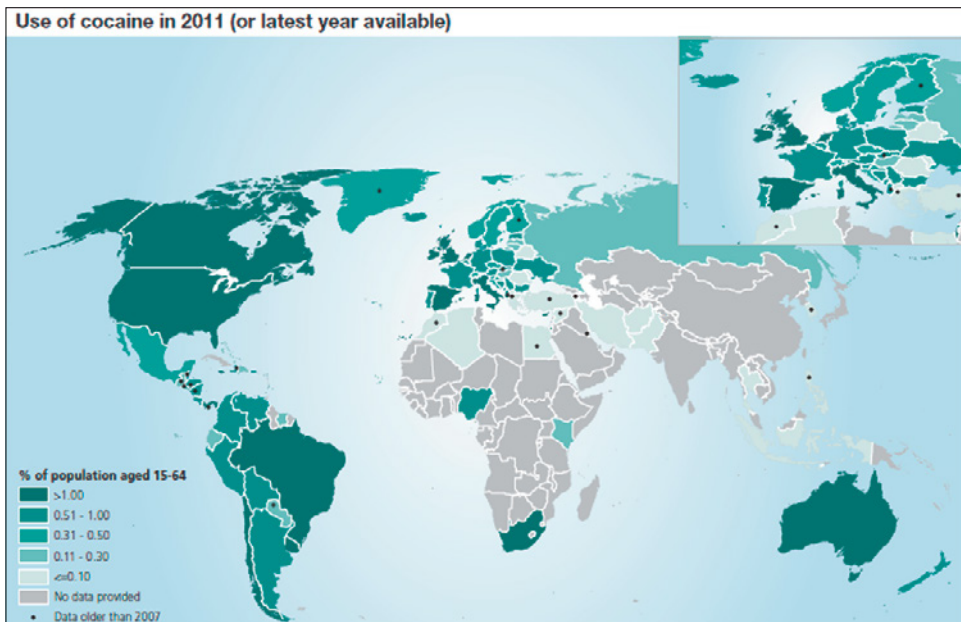
⁷ La marihuana por ejemplo es una droga poco vinculada con comportamiento agresivo.

3. LO QUE DICEN LOS NÚMEROS DE LA RELACIÓN

La anterior sección intentaba conceptualizar las formas en las que las drogas podrían estar relacionadas con la violencia. Esta sección repasará las evidencias de esta relación en países consumidores, de tránsito y productores utilizando la tasa de homicidios como mecanismo de medición fundamental⁸.

3.1. Países consumidores

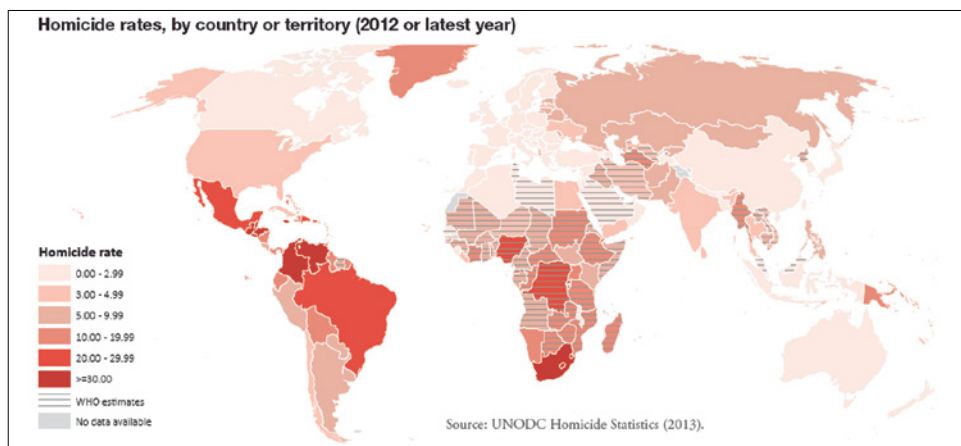
Los países con más alto nivel adquisitivo son los que presentan mayor consumo por habitante. También son algunos de los países del mundo con menos tasa de homicidios. Este dato por si solo sirve para justificar un estudio caso por caso de la relación mencionada. En las figuras 1 y 2 podemos visualizar la diversidad de la relación.



Fuente: UNODC, 2012.

Figura 1. Mapa elaborado por ONUDC.

⁸ Esto tiene problemas graves pero teniendo en cuenta la ausencia casi total de encuestas de victimización, entrevistas en profundidad o datos policiales sólidos, en la región parece la menos mala de las mediciones posible.



Fuente: UNODC, 2013, p. 29.

Figura 2. Mapa elaborado por ONUDC con datos del Homicide World Report.

En los mapas podemos ver a países con alto consumo y baja tasa como España, con bajo consumo y alta tasa como Guatemala, con baja tasa y bajo consumo como Turquía y con alto consumo y alta tasa como Brasil. Los países como España y Gran Bretaña (UNODC, 2010, p. 83), que son considerados los más consumidores por habitante del planeta tienen estructuras del crimen organizado que en muchos casos son más numerosas y más sofisticadas que sus contrapartes latinoamericanas. Los bajos niveles de violencia directa de la que hablábamos en la sección anterior se explicarían por las condiciones del ambiente, que el grupo de crimen organizado juzga racionalmente. Esas condiciones se llaman, en el caso de Europa y Estados Unidos imperio de la ley. Mark Kleiman, uno de los expertos mundiales más reconocidos en temas de políticas de drogas a nivel mundial propone un modelo de combate al narcotráfico para México que ya ha sido implementado en el mismo Estados Unidos y Europa por muchos años. Ese cambio de actitud consistiría en la generación de incentivos a los operarios del mercado negro de drogas. Él lo describe así:

The Mexican government could craft and announce a set of violence-related metrics to be applied to each organization over a period of weeks or months. Such a scoring system could consider a group's total number of killings, the distribution of its targets (among other dealers, enforcement agents, ordinary citizens, journalists, community leaders, and elected officials), its use or threat of terrorism, and its nonfatal shootings and

kidnappings.(...) Removing an organization would not reduce total smuggling capacity; someone would pick up the slack. But the leaders of the targeted trafficking group would, if the program were successful, find themselves out of business (Kleiman, 2011, p. 100).

Las organizaciones sacadas del negocio son por tanto las identificadas como más violentas y el «mercado» de narcotraficantes interpreta que el comportamiento más eficiente para sus cometidos es llamar poco la atención y reducir la violencia lo más posible, además de aplicarla solo en ámbitos poco visibles. En el caso de las organizaciones narcotraficantes esta realidad es intensa. El combate contra el negocio se vuelve en algunos casos prioridad para los estados donde se desarrolla, caso de México (Astorga & Shirk, 2010) y la efectividad del estado a la hora de perseguir a los delincuentes es determinante.

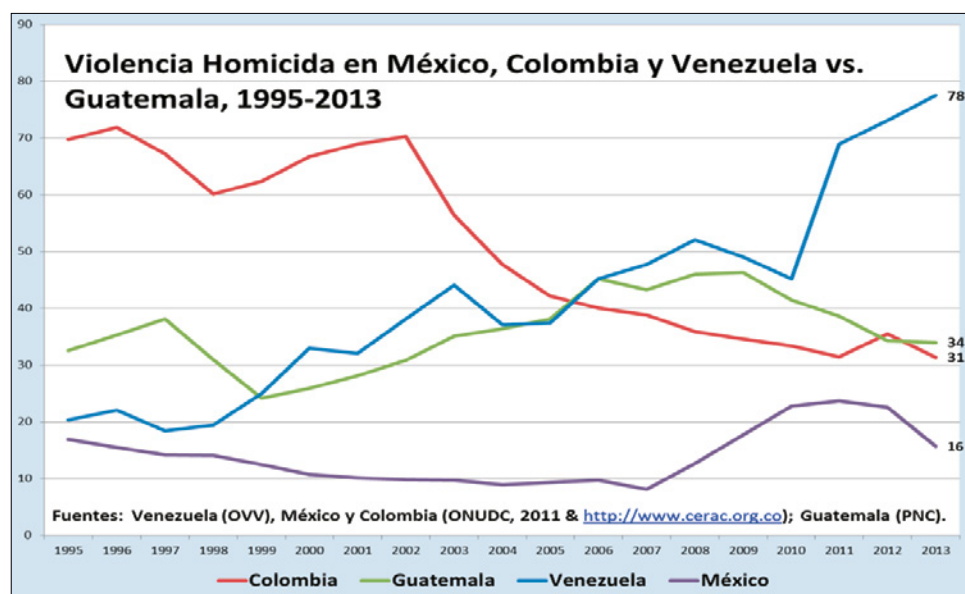
Uno de los ejemplos más significativos es la clase de organizaciones que existen en la ruta de la cocaína de Colombia hacia EE.UU. La lógica empresarial apuntaría hacia la generación de empresas de distribución de grandes economías de escala hasta el mercado final. Resulta que el grado de *Law Enforcement* que existe en los Estados hace que el tamaño de las organizaciones y de las cantidades traficadas comience a reducirse de forma considerable justo antes de cruzar la frontera. Cuando llega al mercado final las empresas de tráfico de drogas estadounidenses son lo suficientemente pequeñas como para no competir con el Estado como sí ocurre en Mesoamérica. Asimismo, gracias a la mejora en el sistema de seguridad en Colombia los ciclos de vida de los narcotraficantes en ese país son cada vez más cortos y las organizaciones no son tan poderosas como en los años ochenta y noventa.

Nótese que la droga sigue llegando al consumidor final, es decir, el mercado no deja en ningún momento de ser eficiente. Las empresas se adaptan de la manera más racional a las condiciones que en este caso genera el comportamiento del Estado, y lo seguirán haciendo mientras exista demanda y por lo tanto posibilidad de beneficios. Países como Afganistán u Honduras no tiene más narcos que Estados Unidos y Europa. Tienen menos. Sin embargo pese a poseer un mercado muchísimo más eficiente y surtido de drogas el impacto de las organizaciones narcotraficantes en cuanto a la violencia es menor.

Lo mismo pasaría a nivel individual. Los bajos niveles de impunidad, en relación a los casos latinoamericanos hacen que los empleados más irracionalmente violentos sean atrapados con mayor facilidad y menos preferidos por las organizaciones. La evidencia de que los países que concentran la mayor cantidad de consumo son donde menos criminalidad hay cuestiona también que la relación indirecta sea significativa a la hora de analizar las tendencias generales sin tener en cuenta el ambiente institucional. O lo que es lo mismo, el ambiente institucional es un variable mucho más importante.

3.2. Países productores y de tránsito. El caso de México

México sirve de referencia para explicar Centroamérica. A la luz de las evidencias en su caso en gran medida es juzgado por el mismo rasero el triángulo norte y de ahí la facilidad con las que se hacen aseveraciones como las que introducían este texto.



Fuente: twitter.com/camendoza72/media.

Figura 3. Gráfica elaborada por Carlos Mendoza de Central American Business Intelligence.

Hay un consenso bastante amplio en lo que respecta a la relación entre estructuras del narcotráfico y violencia homicida en México. Como muestra la figura 3 el país sufrió un aumento de los homicidios a partir del 2006 hasta llegar a duplicarlos en el 2011. En un trabajo encomiable, Melissa Dell (2011) de Harvard muestra que existió un vínculo muy fuerte en el cambio de estrategia, guiado por el Gobierno del PAN del Presidente Calderón y el aumento de los homicidios. De hecho el texto es capaz de identificar mayor aumento de los asesinatos en los Estados federales donde el PAN había ganado e implementado por tanto la política agresiva del gobierno central con mayor énfasis. El sistema público, además, al contrario que lo descrito antes sobre el guatemalteco, es capaz de establecer un estimado de cuántos homicidios están directamente relacionados utilizando el número de ejecuciones (Robles, Gabriel; Magaloni, 2014, p. 9). El caso de México tiene por tanto una ventaja, pues descansa sobre un supuesto que ha podido establecerse.

La investigación cualitativa, además, sobre la forma de operar de los grupos de crimen organizado en el país corrobora un aumento en la agresividad, llegando a niveles muy altos de crueldad. Ante un mercado en remisión y una competencia militarizada por parte de las instituciones públicas la estrategia de utilizar la violencia es la interpretada como más eficiente por parte de las empresas de transporte y producción de drogas. Otra cosa es que la presión de las autoridades mexicanas puede que termine estableciendo otra clase de comportamiento. La reducción en los niveles de homicidios desde el 2012, de entre 19 y 12% anual, puede ser debida a un reacomodo en este sentido (Insight Crime, 2014).

Existen, además, en México, ciertos estudios que apuntan a un aumento de la criminalidad general asociada al narcotráfico. Las hipótesis que relacionan esto son básicamente dos: la primera es la de la debilidad que generan en las instituciones de seguridad, muy enfocadas en combatir las estructuras de narco y poco en otro tipo de delincuencia; la segunda es que cambios en una organización puede crear que el grupo de crimen organizado se reacomode hacia otros sectores criminales⁹ (secuestro, extorsión o robo) o en el mismo sentido, puede generar que los empleados (que en el caso de México son perfiles extremada-

⁹ Es una interpretación bastante común que los Zetas, por ejemplo, se diversifican a otros delitos ante su fracaso en el negocio del narcotráfico.

mente violento) ante la ausencia de un líder que los guíe (en un escenario de detenciones tan comunes en la política contra las drogas actual de México) ejerzan otro tipo de violencias como forma de vida (Robles, Gabriel; Magaloni, 2014, pp. 13-14).

3.3. Centroamérica. Triángulo norte

El triángulo norte de Centroamérica¹⁰ es la subregión con más homicidios del mundo¹¹. Contrasta con la otra Centroamérica, la de Panamá, Nicaragua y Costa Rica que sin ser países pacíficos del nivel de Europa tienen tasas hasta cuatro veces menores. Es por tanto relevante intentar entender cuál es la variable que explica esta diversidad. En esta sección contemplaremos la posibilidad de que sea el rol de las drogas, ya sea directa o indirectamente, el que explique esta diferencia. Hay que insistir, que al contrario que en el caso de México, no tenemos ninguna metodología que establezca la relación en la región de forma definitiva así que a la hora de hablar del posible vínculo intentaremos hacerlo argumentando cual es la más fundamentada especulación.

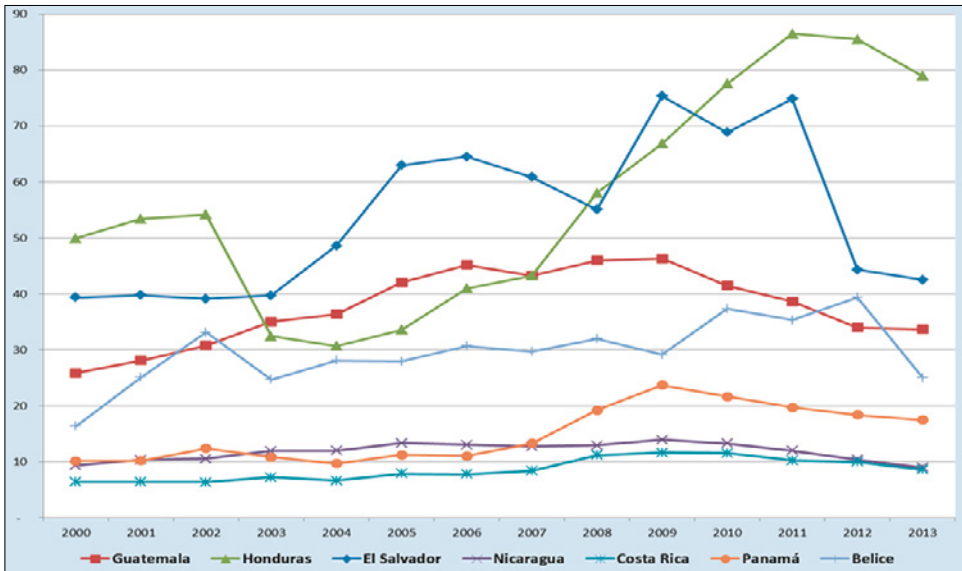
Guatemala es un gran actor del tránsito de cocaína al igual que Honduras (UNODC, 2012, p. 43). Pasan alrededor de 300 y 200 toneladas respectivamente de esa sustancia aproximadamente al año por esos países. Por tanto los grupos de crimen organizado que actúan en sus territorios lo hacen en un mercado cuyo valor al pasar el territorio ronda los miles de millones de dólares¹². Podría estar justificada la relación, muy al estilo mexicano, si no fuese por dos razones. Por un lado El Salvador tiene en cantidad y valor cifras aún menores que Panamá, Nicaragua y Costa Rica.

Por otro lado la relación directa es difícil de establecer si relacionamos presencia de grupos criminales operando rutas y tasa de homicidios. La figura 5 muestra que no todas las zonas de gran tránsito de drogas tienen tasas altas de homicidios (como la frontera de Guatemala con México) ni las zonas de menor actividad tienen bajas (como buena parte de El Salvador).

¹⁰ Honduras, El Salvador y Guatemala.

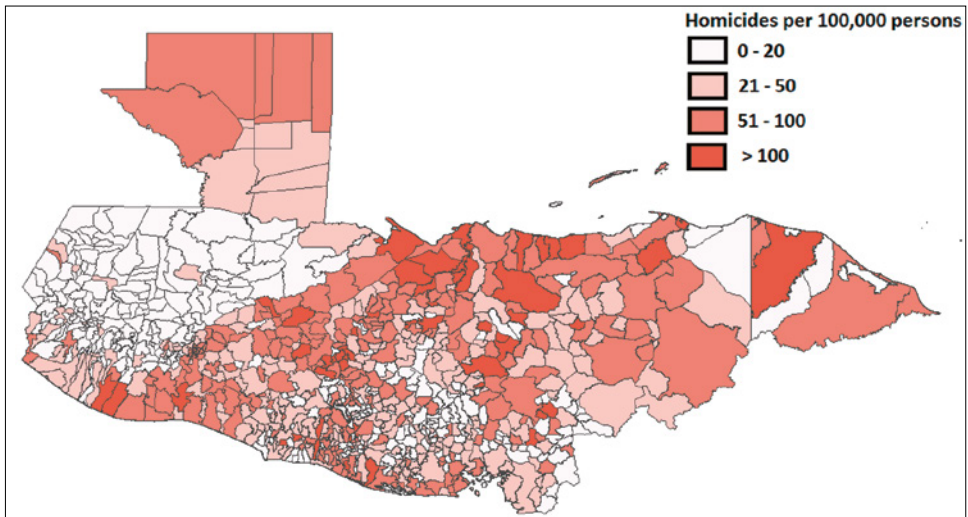
¹¹ Comparten las altas tasas de homicidios con Belice, el país de la región que completa el cuadro de violencia homicida del norte de Centroamérica.

¹² Concretamente más de 4000 en el caso de Guatemala y casi 2000 en el caso de Honduras (UNODC, 2012, p. 43).



Fuente: twitter.com/camendoza72/media

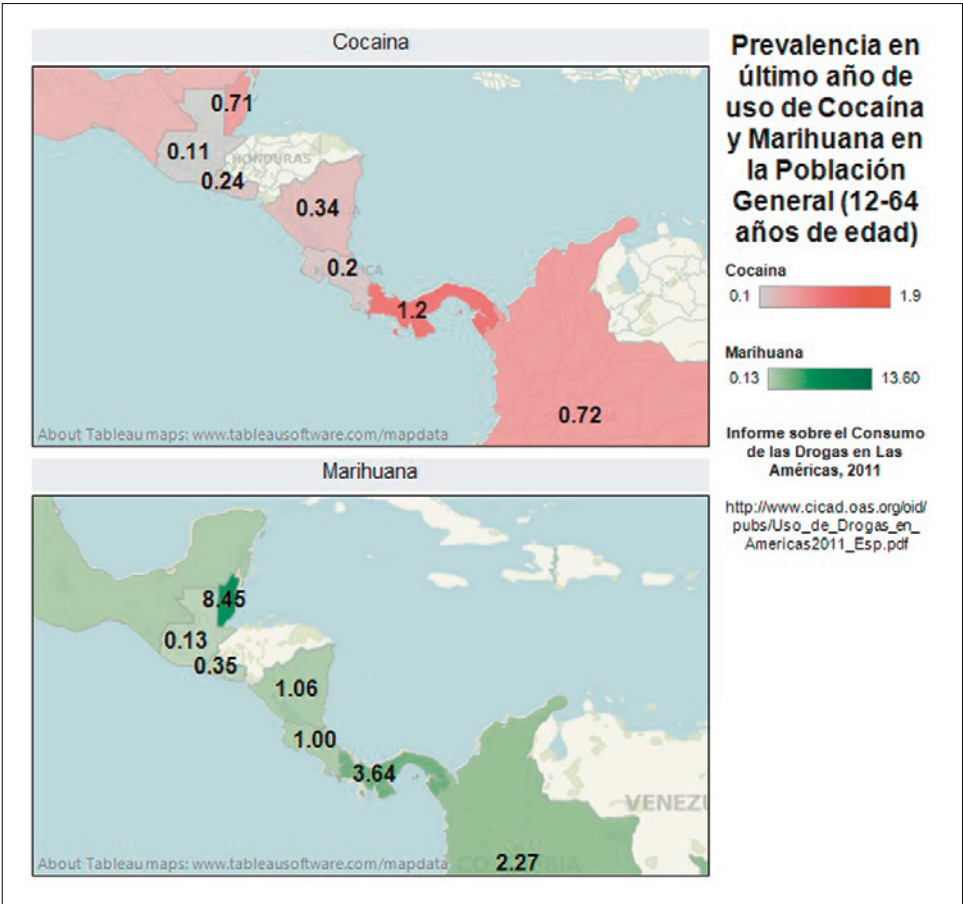
Figura 4. Gráfica desarrollada por Carlos Mendoza con data oficial de cada uno de los países que muestra la evolución en los últimos años de la tasa de homicidios.



Fuente: ONUDC, 2011. p. 51.

Figura 5. Mapa del triángulo norte de Centroamérica elaborado por ONUDC utilizando datos de tasa de homicidios a nivel municipal.

De hecho no parece haber una relación sólida entre flujo de drogas y violencia en países de tránsito. Interesante es el caso de Jamaica (UNODC, 2010. p. 236) cuyo flujo de drogas hacia Estados Unidos bajó significativamente en los últimos años, y contrario a lo que predeciría una relación positiva, se produjo un incremento del número de homicidios por cada cien mil personas quizá debido a la posibilidad antes barajada en el caso de México de que la mano de obra violenta se dedicó a otros sectores criminales.



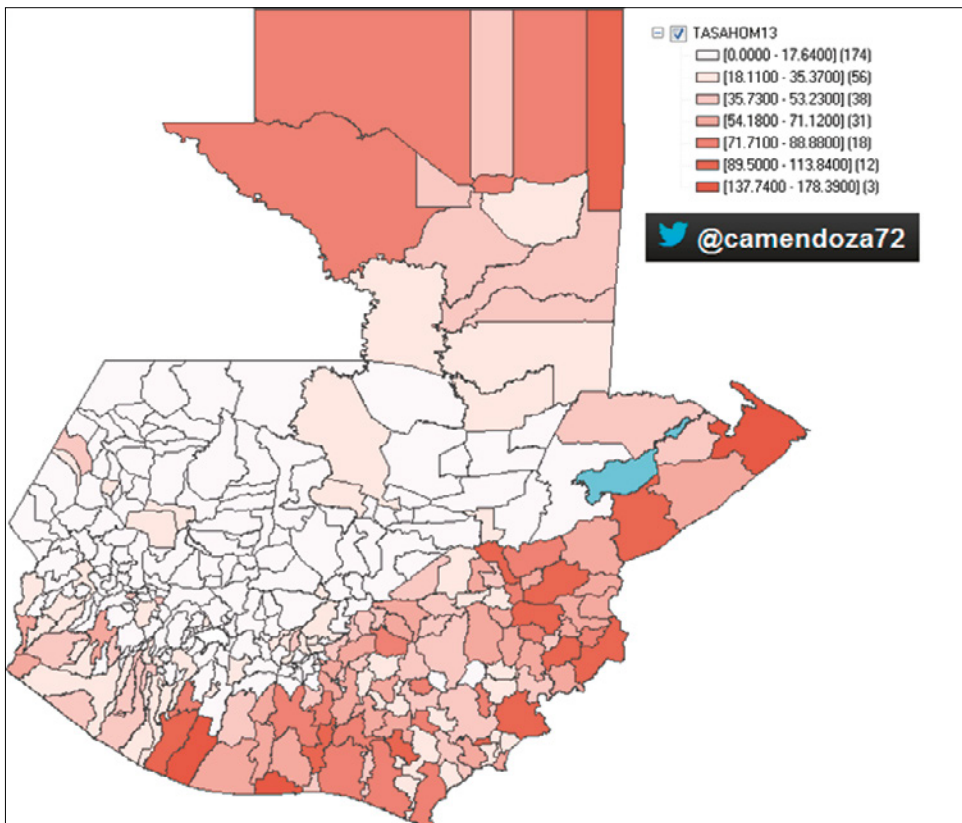
Fuente: Informe sobre consumo de drogas en Las Américas (2011) de la CICAD de la OEA.

Figura 6. Mapa del Informe sobre consumo de drogas en Las Américas (2011) de la CICAD de la OEA.

La relación indirecta por el consumo de drogas es igualmente difícil de probar. La figura 6 muestra como más bien al contrario, el consumo es menor en la Centroamérica violenta que en la Centroamérica pacífica.

3.4. El caso de Guatemala

Queda claro que para completar una aproximación a la situación de los grupos de narcotráfico a nivel nacional y su impacto en los niveles de violencia hace falta una descripción del sistema institucional formal con el que normalmente interactúan. Debemos hacer un estudio caso a caso. En el guatemalteco, como veremos, hay más preguntas que respuestas dada la ausencia de data.



Fuente: Elaborado por Carlos Mendoza de CABI con información de la Policía Nacional Civil de Guatemala. twitter.com/camendoza72/media.

Figura 7. Mapa de las dos Guatemalas, la pacífica y la violenta.

Una primera conclusión, fácilmente constatable es que existe una parte violenta en Guatemala y otra que no lo es. El indicador de estas diferencias, como se ha venido argumentando, es la tasa de homicidios. La media en 2011 fue de 39 muertos por cada cien mil personas pero en un país aproximadamente del tamaño de la Comunidad Autónoma española de Castilla y León encontramos disparidades entre regiones que van de los 78 de la Ciudad Capital a los 4 de la región de Totonicapán (Espach *et al.*, 2011, p. 26) como ilustra con data más actualizada la figura 7.

¿A qué se debe esta disparidad? Una vez más la presencia de grupos de crimen organizado dedicado al narcotráfico no parece ser la causa evidente. La figura 8 es un reciente repaso a los grupos que operan en el país elaborado por la publicación especializada Insight Crime. Muestra que existen grupos de este tipo en zonas violentas y no violentas y hasta tener estudios más específicos no parece que actúen de forma esencialmente distinta.

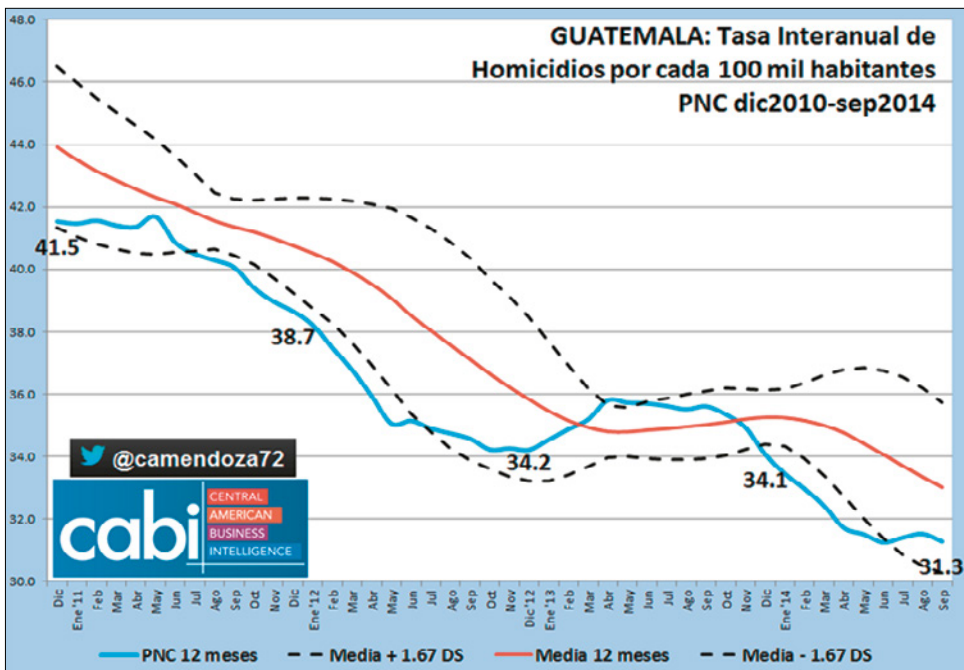


Fuente: InsightCrime, 2013.

Figura 8. Mapa elaborado por InsightCrime.org con información de inteligencia.

Otra evidencia que cabe destacar es que en el caso concreto de Guatemala pese a que la competencia por el mercado ha llevado a gran fragmentación de las organizaciones en los últimos años y que muy importantes arrestos (Waldemar Lorenzana, Juan Chamalé, Mauro Salomón Ramírez, Overdick o Jairo Orellana por poner algunos ejemplos) pudieran potenciar esa misma dinámica, la tendencia en los últimos cinco años es de descenso general de violencia, no de ascenso. Cabría esperar, que si las cifras son parecidas a las que los mandatarios han propuesto, esa tendencia debería ser a la alza y no a la baja como muestra la figura 9.

Si la explicación a nivel municipal no es la droga merece la pena describir el ambiente que sí explica esa diferencia. A continuación intentaremos arrojar luz, sin la intención de establecer una teoría definitiva, sobre el contexto político local de Guatemala.



Fuente: Carlos Mendoza de CABI con datos de PNC de Guatemala, twitter.com/camendoza72/media.

Figura 9. Gráfica elaborada por Carlos Mendoza de CABI con datos de PNC de Guatemala.

Una de las reformas más claras que la joven democracia¹³ guatemalteca trajo consigo fue la progresiva, aunque muchos juzgan que insuficiente, descentralización del sistema. Varias reformas legales dieron a las municipalidades una importancia institucional sin precedentes en el país. La filosofía detrás de estas medidas era muy clara: hacer partícipes del proceso político a una enorme cantidad de ciudadanos¹⁴ que hasta entonces habían estado ajenos a los aconteceres públicos. Poco a poco a través de convertir a los alcaldes en cargos electos, de transferir funciones y fondos del estado y de establecer mecanismos de comunicación se ha conseguido con éxito parcial aquel cometido.

Hoy el sistema está constituido por tres leyes. El código municipal, la ley de descentralización y la ley de consejos de desarrollo. La primera establece las funciones de las municipalidades, la segunda posibilita la transferencia de competencias y la tercera es un mecanismo relativamente novedoso de comunicación entre instancias comunitarias, municipales y centrales. El resultado de este diseño institucional puede ser entendido de dos maneras. Por un lado desde lo que se ha conseguido. Comparada con momentos anteriores de su historia, Guatemala cuenta con, sin ninguna duda, su sistema local más fuerte. La participación política ha ido aumentando en una cada vez más sólida democracia, con la elección a alcaldes como baluarte. Prueba de esto es que la diferencia de participación electoral es consistentemente de 9 y 13 puntos entre la primera y segunda vuelta de cada una de las elecciones del periodo democrático¹⁵. La prestación de servicios, la canalización de identidad, representatividad y acción política son cubiertas primordialmente, aunque no idealmente, por este nivel de gobierno.

Por todas estas razones, es justo decir, nos encontramos ante un país que se construye de abajo hacia arriba. La presencia del Estado se circunscribe en gran medida al gobierno local sin que las instancias centrales establezcan un férreo control, ni se instituya un sistema de

¹³ La que da comienzo con la Constitución Política que entra en vigor en 1986 y es perfilada por los acuerdos de paz diez años después.

¹⁴ Por regla general hablamos de poblaciones que debido a su naturaleza cultural indígena habían estado excluidas, indiferentes o maltratadas por el sistema. En Guatemala además estas poblaciones coinciden con las más pobres.

¹⁵ Guatemala cuenta con un sistema de *ballotage* donde en la primera vuelta se eligen diputados, alcaldes, representantes del Parlacen (parlamento centroamericano) y se seleccionan a dos candidatos presidenciales. La segunda vuelta es exclusivamente presidencial.

comunicación entre niveles verdaderamente eficiente. El ciudadano medio en el espacio rural guatemalteco vive su día a día en un casi nulo contacto con el Estado Central. Ni la Policía Nacional Civil ni la Superintendencia de Administración Tributaria, ni el sistema de salud pública ni el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social tienen demasiada relevancia para la mayor parte de personas que vive lejos de los principales centros urbanos. La consecuencia es que la necesidad de organización comunitaria es vital para salir adelante. Esta clase de movilización, en gran medida desde grupos familiares y étnicos se produce en circunstancias que son particulares de cada región, como veremos más adelante.

La otra faceta desde la que puede ser entendido el sistema local del país es la cruz de la moneda, es decir, lo que no ha conseguido ser. Pese a los éxitos de la descentralización el sistema local guatemalteco cuenta con serias fallas que lo hacen inoperante. Por un lado pese a ser en muchos casos la única instancia de gobierno presente está desfinanciado. Nunca se ha desarrollado una fuente fiscal local eficiente, salvo casos muy particulares en la ciudad capital y alrededores, y esto hace que por lo general el gobierno local sea débil en su soledad. La falta de capacitación de los cuadros municipales y la perversa y corrupta relación entre las instancias de gobierno¹⁶ no hacen sino complicar más la situación.

A lo anteriormente dicho se debe unir una característica de Guatemala que la hace diferente a países más homogéneos en lenguas y razas y que lo complica como objeto de estudio. «Guatemala no es un país sino muchos» (Porras, 2009, p. 86), así lo expresa Gustavo Porras unos de los grandes conocedores de la sociología guatemalteca. Amplia esta idea de la siguiente manera:

Efectivamente, la diversidad de todo tipo es nuestro rasgo más peculiar (...). La diversidad social no se reduce a las diferencias socioeconómicas, sino incluye diversidad de pueblos y de castas. (...) se hablan muchos idiomas, y esa diversidad viene, por supuesto, desde la época prehispánica; refleja, entre otros aspectos, el aislamiento de unos pueblos con relación a otros, pues los idiomas se van diferenciando

¹⁶ Un continuo baile negociador de votos (alcaldes) por recursos (diputados y ejecutivo).

do en la medida que sus hablantes pierden comunicación entre sí (Porras, 2009, p. 86).

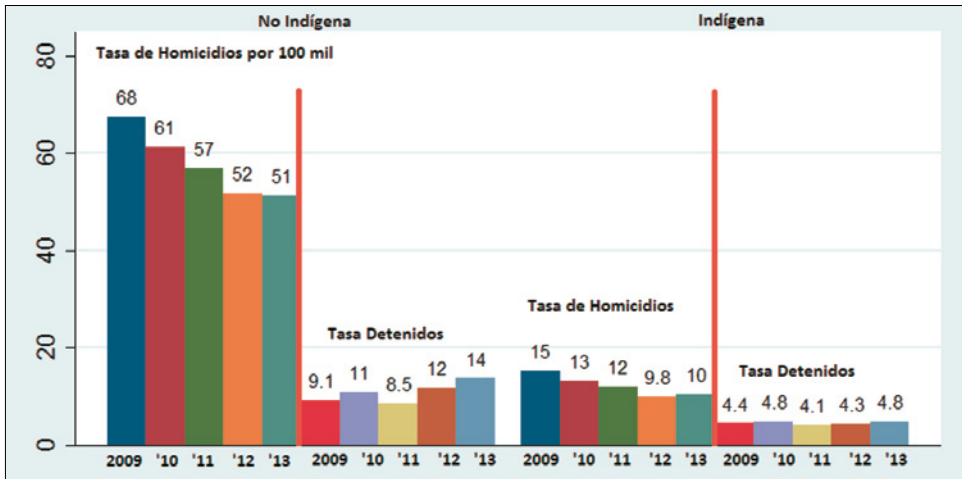
La importante consecuencia, y corolario a todo lo anteriormente dicho, de esta debilidad solitaria es que Guatemala está agujereada por vacíos de autoridad. Al no estar las entidades públicas centrales guatemaltecas presentes de una manera consistente en buena parte del rural, como se ha explicado, la mezcla entre los pocos actores formales existentes y los muchos informales definirá en gran medida el sistema de normas del lugar. El concepto de vacíos de autoridad debe ser entendido desde la perspectiva externa y desde la concepción clásica de qué debe hacer un estado nación. La débil presencia del estado automáticamente suena a anarquía.

Si lo intentamos ver desde la lógica de interacción de los ciudadanos comunes de estas regiones abandonadas el concepto pierde, si se quiere, validez. Vacíos de autoridad no supondría, necesariamente, que los espacios carezcan de un sistema de normas. Al contrario las reglas de convivencia se establecen mediante la compleja interacción de todo tipo de entidades léase, iglesias, oenegés, organizaciones campesinas y empresas privadas. En medio de todo esto el poder municipal antes descrito serviría en muchos casos como un coordinador de voluntades, un espacio de negociación forzado a serlo en ausencia de instituciones fuertes que impongan reglamentos y procedimientos formales. El si el gobierno local pueda ser una solución en sí misma a este problema queda para el ámbito de la especulación.

En este ambiente, como es lógico, adquieren relevancia los grupos de crimen organizado dedicados al tráfico de drogas, fundamentalmente de cocaína. La presencia, especialmente después de los noventa en un contexto de desmovilización militar e insurgente, de estas mafias se ha ido volviendo paulatinamente de mayor importancia. Es por eso que en ciertas áreas del rural guatemalteco aparecen zonas cuasi monopolizadas por grupos de estas características, que ocupan los vacíos de autoridad y que, con dispar impacto, contribuyen a crear sistemas normativos.

La gran variedad de realidades étnicas, culturales, productivas y geográficas en contraste con los actores del lugar requiere de un análisis detenido. Siendo como es el resultado final de la interacción entre

grupos complejo, deberá ser estudiado caso a caso (Espach *et al.*, 2011). La variable indígena, de hecho, como muestra la figura 10, es mucho más explicativa que la variable drogas ya sea en su modalidad directa (actividad de grupos criminales) o indirecta (consumo o debilitamiento del Estado).



Fuente: Comisión Nacional para la Reforma de Política de Drogas en Guatemala, 2014, p. 68.

Figura 10. Gráfico elaborado por la COREPOL.

4. METODOLOGÍAS A ENSAYAR

No sabemos mucho sobre la relación entre narcotráfico y violencia en la región. Ante este vacío de información nos hemos dedicado en gran medida a especular. Mejores soluciones a la pregunta de si el narcotráfico afecta a la violencia pasan por mejorar nuestra comprensión del fenómeno. A continuación sugerimos metodologías y líneas de investigación que ayudarían en ese sentido.

4.1. Casos penales

Tal y como el informe de la Comisión para la Reforma de Política de drogas sugiere (Comisión Nacional para la Reforma de Política de Drogas en Guatemala, 2014, pp. 81-82) se podrían implementar mane-

ras de estimar los homicidios relacionados con las drogas a través de compilar por una parte y mejorar por otra la información que contienen los casos judiciales investigados.

Se podría establecer para el impacto directo un estimado basado en antecedentes de la víctima y de ser posible del victimario, para determinar la asociación que podría existir. Además, muy al estilo de lo que se hace en México, podría establecerse por el tipo de muerte (ejecución por ejemplo) una relación que ayude a establecer un estimado.

Además para constituir una aproximación de la relación indirecta, se deberían institucionalizar los análisis de sangre de estupefacientes tanto en víctimas como en victimarios. A día de hoy no tenemos ninguna data en Centroamérica que nos dé indicadores al respecto.

4.2. Estudios sobre las estructuras organizacionales del crimen organizado y formas de operar

Para abordar los distintos cometidos que implican los variados negocios en los diferentes ambientes donde se desarrollan las estructuras criminales deben especializarse y organizarse de la manera más eficiente posible. Levitt defiende (Levitt & Dubner, 2005) que las organizaciones de venta de crack al por menor en Estados Unidos funcionan como un sistema de franquiciado. El tamaño y la operatividad será completamente distinta dependiendo de las variables antes mencionadas: tipo de producto, tamaño del mercado, estructura competencial, política pública, esto ayudará en gran medida a establecer el impacto que en la criminalidad que las acciones de los criminales organizados en general y los narcotraficantes en particular tienen.

4.3. Análisis de variaciones de precios, márgenes y variaciones de tasas

Siempre se mencionan los recursos con los que cuentan los narcotraficantes sin entrar a valorar con precisión cuales son estos. Un vicio muy común es que las autoridades de los países calculen el valor de lo incautado a precio de mercado final sin tener en cuenta que los narcos

lo compran además de venderlo, o son meros prestadores de servicios para otras organizaciones, (Arauz, Martínez; Lemus, 2011) tienen gastos operativos, la corrupción es costosa, lavar dinero es muy caro...sería inocente pensar que si vamos a analizar el fenómeno desde el punto de vista empresarial los narcos no tuvieran los mismos problemas y riesgos que cualquier otro emprendedor (quebrar, apalancarse) si no más. Esto es de una gran importancia pues nos dará una estimación de cuánto dinero poseen las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico para desestabilizar a los organismos públicos e influir en la sociedad.

Dada la competencia entre los grupos criminales en México (Astorga & Shirk, 2010) y los niveles de violencia asociados a la actual guerra la estructura de precios parece importante. Visto también el descenso del mercado general de cocaína en Estados Unidos¹⁷ o la efectividad de las políticas colombianas de eliminación de cultivos parece también arriesgado hablar de un control de precios y producción. Y si observamos la historia del tráfico de cocaína desde los setenta para acá, especialmente en los últimos 15 años podremos observar una variedad de organizaciones que surgen y perecen. Paradigmática es la entrada de los Zetas como escisión del «Cártel» del Golfo (Dudley, 2010) o la atomización de las estructuras colombianas después de la muerte de Pablo Escobar (época en la que era más adecuado hablar de carteles) (UNODC 2010).

Existen modelos y teorías en las ciencias económicas que pueden aplicarse para entender esta actividad empresarial narcotraficante. Modelos de precios e incautaciones (Caulkins & Renter, 1998), modelos de geografía económica¹⁸, teoría de juegos¹⁹, taxonomías ya desarrolladas para clasificar y entender las empresas a estudiar y que relacionen

¹⁷ Esta podría apuntarse como una de las causas, no muy profusamente citadas del aumento de la violencia en México. No sólo se produce por la acción del estado, que ha roto en la última década el status quo de la época del PRI (Astorga & Shirk, 2010) sino porque las organizaciones criminales narcotraficantes se pelean por un mercado cada vez más pequeño.

¹⁸ Para intentar establecer el grado de impacto que los sectores económicos ilegales tienen en las regiones donde operan.

¹⁹ La Teoría de juegos podría ser muy útil pues en otros sectores ha sido muy exitosa a la hora de predecir y entender las acciones de los actores dada la naturaleza del juego y la información (imperfecta) de que disponen. Esto con la intención de determinar las estrategias más favorables para sus intereses.

las actividades criminales con el uso de la violencia como estrategia pueden aportar explicaciones poderosas a este fenómeno.

4.4. Construcción de escenarios

Hay que hablar, aunque tenga serias limitaciones, de escenarios de política pública distintos a los actuales. La legalización de las drogas, por ejemplo para algunos sería nefasta dado que, especialmente si se legaliza unilateralmente, eso potenciaría el papel de los transportistas centroamericanos en la cadena de distribución. Incluso si se lograra reducir el nivel de ingresos de esos grupos su capacidad instalada se reorientaría, no hacia la economía formal sino hacia la actividad criminal. Desde esta perspectiva no sería descabellado pensar en un aumento de los índices de homicidios, secuestros y robos después de la liberalización del mercado (Demombynes, 2011 pp. 12-15). Como se ha dicho la influencia de los grupos narcotraficantes está muy relacionada con la capacidad de generar sistemas clientelares y de convertirse en empresarios y por tanto empleadores de la región. Otras actividades criminales pueden hacer incluso más daño a la sociedad pero generarían una menor influencia y sentido de legitimidad en las comunidades dado que el beneficio económico que traen consigo es pronunciadamente menor.

Por otro lado si el nivel de homicidios está íntimamente relacionado con el narcotráfico la legalización obligaría a salir del negocio a personas cuya ventaja es el uso de la violencia. Pasó en Estados Unidos en la época de la prohibición y podría pasar aquí²⁰. Una vez más es casi imposible predecir el resultado final de una política como esa, mas se trata de un camino poco explorado en Latinoamérica y merece la pena por lo menos profundizar académicamente en la posibilidad.

5. CONCLUSIONES

La relación entre violencia y drogas está lejos de ser automática. Muchas son las variables que influyen a la hora de establecer la rela-

²⁰ Aunque no está claro que hubiese grandes aumentos o descensos de violencia.

ción de causalidad entre las fases del negocio de la droga y la violencia y no parece en principio que, salvo en el caso de México, sean las más importantes. De hecho, en Guatemala una variable como la de población indígena es mucho más significativo.

La tan utilizada relación no tiene sustento en Centroamérica a día de hoy a falta de mejores estudios y datos. Las luchas entre bandas de narcotráfico no parecen estar relacionadas con la variación en tasas de homicidios, el consumo no parece ser un gran movilizador debido a que es relativamente bajo, y el estudio comparativo de otras regiones no establece excepcionalidad en este sentido.

Sin embargo este camino lo recorreremos en gran medida a ciegas. La ausencia de data fidedigna convierte a la especulación en el único camino y esto no cambiará hasta que mejore la data. Un esfuerzo en nuestras estadísticas del crimen, un mejor análisis de la información y metodologías para medir la relación específica entre violencia criminal y drogas arrojarían luz al tema y harían más efectivas nuestras políticas públicas para combatirlo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBANESE, J. (2010). *Assessing Risk, Harm, and Threat to Target Resources against Organized Crime*. Global Consortium of Security Transformation.
- ANDREAS, P. (1998). The Political Economy of Narco-corruption in Mexico. *Current History*, 160-165.
- ARAUZ, S.; MARTÍNEZ, Ó. & LEMUS, E. (16 de mayo de 2011). *El Cartel de Taxis*. Recuperado el 23 de mayo de 2011, de Elfarro.net: <http://www.elfaro.net/es/201105/noticias/4079/>.
- ARIELY, D. (2008). *Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions*. New York: Harper Collins Publishers.
- ASTORGA, L. y SHIRK, D. (2010). *Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U. S.-Mexican Context*. San Diego: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- BANCO MUNDIAL (2011). *Crimen y Violencia en Centroamérica*. Washington DC: Banco Mundial.
- BECKER, G. (1968). *Crime and Punishment: An Economic Approach*. Chicago: Chicago Journals.

- BENEGAS LYNCH (h), A. (2006). *La tragedia de la drogadicción*. Buenos Aires: Ediciones Lumiere.
- CAULKINS, J. y RENTER, P. (1998). What Can Price Tell Us About Drug Markets. *Journal of Drug Issues*, 509-613.
- COMISIÓN NACIONAL PARA LA REFORMA DE POLÍTICA DE DROGAS EN GUATEMALA. (18 de septiembre de 2014). *Informe Analítico sobre el problema de drogas en Guatemala*. Recuperado el 21 de octubre de 2014, de <http://www.corepol.minex.gob.gt/>: http://www.minex.gob.gt/MDAA/Data/MDAA/20141003112131911informe_preliminar.pdf.
- DELL, M. (2011). *Trafficking Networks and the Mexican Drug*. New Haven: Yale.
- DORN, N.; MURJI, K. y SOUTH, N. (1992). *Traffickers. Drug Markets and Law Enforcement*. London: Routledge.
- DUDLEY, S. (2010). *Drug Trafficking Organizations in Central America. Transportistas, Mexican Cartels and Maras*. San Diego: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- DUNCAN, G.; VARGAS, R.; ROCHA, R. y LÓPEZ, A. (2005). *Narcotráfico en Colombia. Economía y violencia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- ERLING EIDE, P. H. (2006). *Economics of Crime*. Hanover: Publishers Inc.
- ESPACH, R.; MELÉNDEZ, J.; HAERING, D. y CASTILLO, M. (2011). *Criminal Organizations and Illicit Trafficking in Guatemala's Border Communities*. Washington: Center of Naval Analysis.
- FRIES, A.; ANTHONY, R. W.; ANDREW CSEKO, J.; GAITHER, C. C. y SCHULMAN, E. (2008). *The Price and Purity of Illicit Drugs: 1981-2007*. Institute for Defense Analyses.
- INSIGHT CRIME. (23 de octubre de 2014). *El presidente de México alardea sobre la baja tasa de homicidios pero los problemas persisten*. Obtenido de InsightCrime.org: <http://es.insightcrime.org/analisis/presidente-mexico-alardea-baja-tasa-homicidios-problemas-persisten>.
- (16 de septiembre de 2013). *Guatemala's New Narco-map: Less Zetas, Same Chaos*. Obtenido de InsightCrime.org: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/guatemalas-new-narco-map-less-zetas-same-chaos>.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. (2010). *Guatemala. Squeezed Between Crime and Impunity*. Washington DC: International Crisis Group.
- KLEIMAN, M. (septiembre/octubre de 2011). Surgical Strikes in Drug Wars. *Foreign Affairs*, págs. 89-101.
- LEVITT, S. y DUBNER, S. (2005). *Freakonomics. A Rogue Economist Explores the Hidden Side of Everything*. Perfect Bound.

- LÓPEZ, J. (2011). *Guatemala's Crossroads: Democratization of Violence and Second Chances*. Washington: Woodrow Willson International Center for Scholars.
- MACDONALD, J. (2005). Narcoeconomy, and Small-town Rural Mexico. *Human Organizations*, 115-125.
- MENDOZA, E. (10 de diciembre de 2011). *Proceso*. Recuperado el 11 de abril de 2012, de <http://www.proceso.com.mx/?p=290774>.
- NAÍM, M. (abril de 2003). Las cinco guerras de la globalización. *Foreign Policy*.
- O'GRADY, M. (21 de julio de 2014). Por qué los niños centroamericanos emigran a EE. UU. Washinton D. C., Washinton D. C., Estados Unidos.
- Prensa Libre. (23 de enero de 2013). *Pérez Molina: violencia se reduciría 50% con regulación de drogas*. Recuperado el 21 de octubre de 2014, de Presalibre.com: http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Presidente-PerezViolencia-reduciria-regulacion-drogas_0_852514875.html.
- ROBLES, G.; GABRIEL, C. y MAGALONI, B. (23 de octubre de 2014). *Publicaciones del Banco Interamericano de Desarrollo*. Obtenido de <http://publications.iadb.org/>: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4679/Las%20consecuencias%20econ%C3%B3micas%20de%20la%20violencia%20del%20narcotr%C3%A1fico%20en%20M%C3%A9xico.pdf;jsessionid=4037D9EE2A1B4408727D925821B653E3?sequence=1>.
- RODRÍGUEZ, D. (2007). *Libertad Digital*. Obtenido de <http://www.libertaddigital.com/opinion/daniel-rodriguez-herrera/el-abuso-de-cuasimonopolio-25932/>.
- RUGGIERO, V. (2010). *Organized Crime. Between the Informal and the Formal Economy*. Londres: Global Consortium on Security Transformation.
- UNODC (2010). *World Drug Report*. New York: United Nations Office on Drugs and Crime.
- (2012). *World Drug Report*. New York: United Nations Office on Drugs and Crime.
- (2012). *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe*. Washington D. C.: Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito.
- (2013). *Global Study on Homicide*. Washington D. C.: Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito.

MÉXICO 2015. EL LEVIATÁN CONTRA LOS SEÑORES FEUDALES. RETOS A LA SEGURIDAD

MÉXICO 2015. LEVIATHAN AGAINST FEUDAL LORDS. SECURITY CHALLENGES

RAÚL BENÍTEZ MANAUT¹

RESUMEN

En el presente artículo se analizan los antecedentes de la forma cómo el crimen organizado se fue convirtiendo en la variable principal de seguridad nacional en México. Para ello se toma en cuenta la evolución de las organizaciones criminales y su distribución geográfica. Se describe la tasa de homicidios, su aumento durante el gobierno de Felipe Calderón, y la leve baja durante los años de 2012 a 2014. Se analizan los factores que influyen para el incremento de la actividad criminal en México como es la descentralización de los poderes del Estado, provocando una «feudalización». Se sostiene como hipótesis que existen cuatro guerras: la primera, es la que libran entre sí los carteles criminales; la segunda es la ofensiva gubernamental contra los carteles, respaldada por la Iniciativa Mérida; la tercera, es la lucha del Estado contra sí mismo, pues los carteles han logrado penetrar al Estado mediante la corrupción; y la cuarta, y más reciente, la de las organizaciones criminales contra la población. Finalmente se analiza la crisis de seguridad de los dos últimos años, 2013 y 2014, por la aparición de la crisis en Michoacán y Guerrero, y las principales estrategias del gobierno de Enrique Peña Nieto.

PALABRAS CLAVE: México seguridad, guerra al crimen, militarización, feudalismo criminal, estado débil.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze how organized crime has become the primary focal point of national security in Mexico. In order to fulfill this, the evolution of criminal organizations and their geographical distribution is explored. The tendencies of homicide rate are described, e.g. an increase during the government of Felipe Calderón, and a slight decline between 2012-2014. Also, the subsequent factors that influence an increase of criminal activity are analyzed, such as decentralization of state powers, followed by its 'feudalization'. The main hypothesis sustains the existence of four wars: the first, the one fought among criminal cartels; the second, the government offensive against the cartels, supported by the Merida Initiative; the third, the state's combat against itself, as the cartels have penetrated the state through corruption; and the fourth, and the most recent, criminal organizations against the

¹ Profesor e investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

civil population. Finally, the focus is on the last two-year security crisis (2013-2014), with the cases of Michoacán and Guerrero, in addition to the main strategies of the current President Enrique Peña-Nieto.

KEY WORDS: Mexico's security, war on crime, militarization, criminal feudalism, weak state.

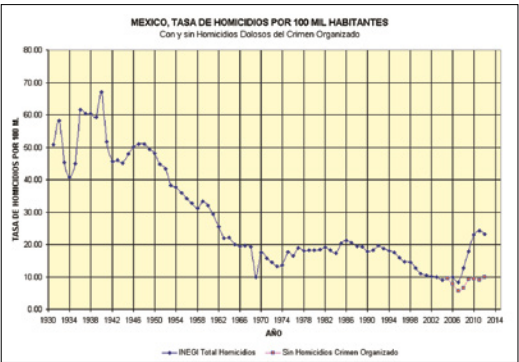
1. ANTECEDENTES

Históricamente, durante el siglo xx, los enfoques gubernamentales sobre la seguridad nacional y la gobernabilidad, no habían incorporado al crimen organizado como una amenaza relevante. La guerra fría centró la doctrina de seguridad mexicana en los enemigos políticos, principalmente el comunista o aquellos grupos revolucionarios que optaban por la lucha armada, así como las variables geopolíticas (Aguayo, 1990, p. 107). Sin embargo, la seguridad nacional de México, al diseñarse en el contexto de una estado autoritario, le otorgó numerosas atribuciones a los cuerpos de seguridad, civiles y militares, y estos en su accionar no tuvieron respeto a los derechos humanos, propiciando una gran impunidad y una gran debilidad en la impartición de justicia (Acosta, 2011). De igual manera, debido a que México no ostenta hipótesis de guerra con el exterior, las fuerzas de defensa están casi en su totalidad centradas al combate al enemigo interno (Oliva, 2013, pp. 54-55). Las dos principales amenazas durante la guerra fría se definieron como el «enemigo comunista» que amenazaba al régimen de la revolución, principalmente de 1960 a 1980, y Estados Unidos, como potencia imperial. Este concepto se basaba en una ideología estatal nacionalista y de defensa de la soberanía de los estados.

En relación con la violencia, durante el siglo xx se observó un descenso sostenido de ésta después del periodo revolucionario, como se observa en el Cuadro 1, donde descendió de niveles de casi 70 homicidios por cada 100 mil habitantes, a menos de 10:

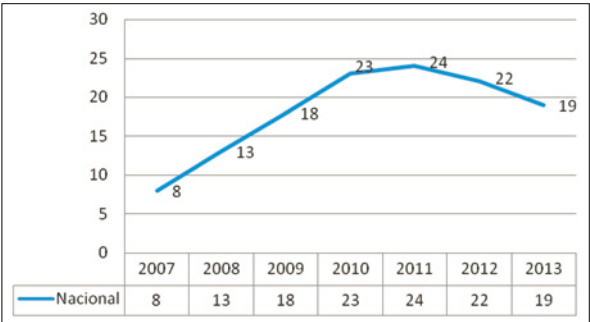
Hasta inicios del siglo xxi la guerra a las drogas no era violenta, su expresión fue silenciosa sin afectar a la población. Incluso en México la tasa de homicidios bajó significativamente para alcanzar una cifra de 8 por cada 100 habitantes en 2006. Entre 1990 y 2007 las muertes causadas por homicidios descendieron 39%, y ese año sólo el 25% se conside-

raban los homicidios producto de la actividad del crimen organizado (Polanska, 2009, pp. 122-123). Desde fines de 2007, aumentó rápidamente la tasa de homicidios por dos razones, la guerra entre carteles y la declaratoria gubernamental de guerra a las drogas:



Fuente INEGI: www.mexicomaxico.org/Voto/homicidios100M.htm.

Cuadro 1. México, tasa de homicidios por 100 mil habitantes.



Fuente: Elaboración propia con información de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Gráfica 1. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes Nacional (2007-2013)².

² Los datos ofrecidos por Inegi incluyen homicidios dolosos y culposos con base en los registros administrativos de defunciones accidentales y violentas, generados por las entidades federativas. La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes se realizó utilizando datos del Consejo Nacional de Población (Conapo) referentes a la Conciliación Demográfica para los años 1990-2009 y las Proyecciones de la Población de México, 2010-2050.

El poder de la cocaína comenzó a impactar en las economías y los sistemas políticos de América Latina, teniendo una directa repercusión en México (Kruijt, 2011, p. 26). Hacia 1989-1990, analistas de Estados Unidos sostenía que el esfuerzo antidrogas de Estados Unidos estaba recayendo sobre México: «También es cierto que los costos de las políticas actuales —violencia y corrupción— recaen principalmente sobre países latinoamericanos, especialmente México, aunque también infecten a Estados Unidos» (Treverton, 1989, p. 294). Hay autores que sostienen que también se configuró una narcoeconomía (Watt y Zepeda, 2012), tanto a nivel binacional como en el interior de México.

Desde 1980, las organizaciones criminales que realizaban tráfico de drogas cambiaron su morfología y su poder por la aparición de la cocaína proveniente de los países andinos (Astorga, 2005, p. 127). Así, se convirtieron en organizaciones criminales poderosas y la nomenclatura los definió como «carteles». Pasaron de tener sólo alcance local y estatal, a nacional e internacional, sobre todo el cartel de Sinaloa. Ello se debió a que se consolidaron como intermediarios entre los exportadores de cocaína de Colombia y los importadores en Estados Unidos, lugar donde se concentra la principal demanda.

A fines del siglo xx se consideraba que estaban acotados los grupos criminales que realizaban tráfico de drogas en ciertas regiones, y que estos no influían ni en la dinámica política, ni afectaban de forma significativa la economía.

2. FEUDALIZACIÓN

En los años ochenta estaban presentes los carteles de Guadalajara, de Sinaloa, y crecieron dos organizaciones fronterizas urbanas: los de Tijuana y ciudad Juárez. Después, en los noventa, aparece el cartel del Golfo. En estos años su dinámica no correspondía a una «guerra» entre ellos, pues tenían territorios bien definidos, cada uno se vinculaba a sus socios en Colombia, y tenían su mercado también delimitado. El gobierno de Estados Unidos implementó la estrategia de «Guerra a las Drogas», correspondiente a la destrucción de plantíos en los países andinos y de intercepción en las rutas de tránsito (Youngers y Rosin,

2005). Esa guerra tuvo éxitos y fracasos. Los éxitos fueron cerrar el corredor del Caribe, y por ende fortalecer las rutas a través de Centroamérica y México. Las rutas terrestres se volvieron las más importantes desde los años noventa del siglo xx, apoyadas por rutas navales y aéreas que necesitan hacer escala en las costas de Centroamérica y México para que la droga entrara por las fronteras, principalmente las de Texas y California, principalmente con los Estados mexicanos de Baja California, Chihuahua y Tamaulipas (Kruijt, 2011, pp. 18-19).

En México, al darse la transición a la democracia a la par del cambio de siglo, no hubo una reforma importante en las dos instituciones de defensa, Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y Secretaría de Marina (SEMAR), y al crecer la guerra al narcotráfico, en ocasiones no se respetaron los derechos humanos, ni de la población, ni de los criminales, en parte por las debilidades del sistema de justicia. Por ello, la guerra al narcotráfico, al darse en un contexto de aumento de los homicidios, también causó afectación a la población —sobre todo en los estados y municipios penetrados por las organizaciones criminales. En muchos casos el Estado (en los tres ámbitos, federal, estatal y local) fue el responsable por omisión de la justicia, tolerancia, impunidad o colusión-corrupción. En otras palabras, los carteles de la droga fortalecidos lograron penetrar segmentos del Estado, sobre todo en los niveles municipal y estatal. En otras palabras, el país se feudalizó: Aparecieron barones de la guerra en los distintos «frentes» territoriales de los carteles.

Durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), el aumento de la criminalidad se debió a un debilitamiento del Estado por tres razones:

- La democratización del país, pues no se dio acompañada de una reforma judicial, ni cambió el comportamiento hacia la población por parte de los cuerpos de seguridad;
- la descentralización de los poderes del Estado, fortaleciéndose los poderes municipales y estatales;
- un ambiente internacional favorable al crecimiento de poderes criminales, por la libre circulación de mercancías, dinero y personas.

Por lo anterior se observó una paradoja en sentido contrario a la mayoría de los países que tuvieron procesos de transición de regímenes

autoritarios y/o militares en del mundo. En primer lugar, la democratización del sistema político, al debilitarse muchas instituciones del régimen autoritario que dirigió al país entre 1929 y 2000, y no ser sustituidas por nuevas instituciones gubernamentales democráticas, favoreció al crimen organizado, pues este aprovechó los «vacíos de poder». Esto principalmente se observó en todos los sistemas de justicia y los policiacos en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Por ello: «Las instituciones de seguridad y justicia fueron incapaces de defender a la sociedad por debilidad o complicidad» (Valdés, 2013, p. 16).

El segundo factor que favoreció al crimen fue la reducción de atribuciones del Estado federal y el traslado de presupuestos sin transparencia y control administrativo, aumentando el poder y atribuciones de las autoridades municipales y estatales. En éstas, no se dio una democratización de sus estructuras y se reforzó el poder de grupos tradicionales (mediante el populismo y la corrupción), lo que abonó un campo fértil para el crimen organizado. Esto se puede definir como una «feudalización criminal», producto de un estancamiento e incluso una regresión del sistema político (Aguayo, 2014, p. 199).

El tercer elemento que coadyuvó a que acumularan fuerza los carteles criminales fue un contexto internacional propicio para sus actividades. La globalización financiera, la apertura de fronteras al comercio, el incremento de las migraciones entre los países y principalmente la guerra al terrorismo, favorecieron al narcotráfico. Esta última variable fue decisiva, pues Estados Unidos y muchos países desviaron la atención de sus servicios de inteligencia a combatir al extremismo islámico, descuidando en América Latina el combate a los grupos criminales. Estos se vieron favorecidos por que los gobiernos «abandonaron» o bajaron la intensidad de su persecución, incluso en el país que identificó al crimen organizado con el terrorismo como Colombia³. Este fenómeno de globalización en el espacio geográfico de México, América Central y el Caribe, favoreció al crimen organizado en muchos de sus expresiones.

³ En Colombia el objeto principal de las políticas de seguridad del gobierno era combatir a la insurgencia, pero para ser receptor de asistencia internacional (Plan Colombia) se debía emplear el concepto «terrorismo» (Garay y Salcedo, 2012). Estas variables no están presentes en el caso de México, donde el gobierno no ha aceptado el concepto de «terrorismo».

Hacia el año 2006, la relación de seguridad entre México y Estados Unidos se sostenía en un complejo entramado de «guerras» y conflictos, que llevaban a una relación compleja, diversificada y dispersa en múltiples «relaciones». Muchas de ellas se concentraban en la frontera, donde coincidía el tema de la migración, la guerra al terrorismo de Estados Unidos, que suponía que el gobierno de México no tenía control sobre la frontera y eso la hacía insegura y factible para el paso de terroristas, y el tema de las drogas, que también se manejaba de forma dispersa entre gran cantidad de dependencias gubernamentales de ambos países (Payán, 2006). Por ello se debía implementar un programa binacional entre los dos gobiernos federales, en un principio basado en las supuestas lecciones positivas de la experiencia colombiana (Arnson, Olson y Zaino, 2014).

3. LA GUERRA AL NARCOTRÁFICO

En el periodo que inicia en diciembre de 2006, con la llegada al poder de Felipe Calderón, aparecieron los factores militares del combate al narcotráfico: se militarizó tanto el aparato estatal de seguridad, como el de las organizaciones criminales, además de las estrategias internacionales para el combate al narcotráfico (Bagley, 2014, p. 23). La estrategia gubernamental. Al compartir el diseño de combate a los grupos criminales de Estados Unidos, sostenido en la estrategia de High Value Targets (similar a la guerra al terrorismo), pretende el desmantelamiento de dichos grupos a través de la destrucción de sus liderazgos. El empleo de las fuerzas militares mexicanas y de los diversos sistemas de inteligencia se focalizó en buscar las cabezas de las organizaciones. El mayor éxito en este esfuerzo fue la captura de Joaquín «el Chapo» Guzmán el 22 de febrero de 2014 en Mazatlán, Sinaloa. Emplear a las fuerzas armadas de forma directa en contra de organizaciones criminales se entiende que es una estrategia de «Mano Dura»⁴. Esta estrategia se conoció como

⁴ En México porcentajes elevados de la población respaldó la estrategia de «Mano Dura» del presidente Felipe Calderón. Según el PNUD, en América Latina es una tendencia generalizada respaldar estrategias de mano dura y militarización para enfrentar al crimen. En el caso mexicano se señala que en 2012, 26.7 por ciento de la población respaldaba la «Mano Dura», y 85.3 por ciento la existencia de leyes más duras (PNUD, 2013, p. 101). De igual manera, las instituciones gubernamentales que mejor opinión tienen de la población, son el Ejército y la Marina. Una encuesta de 2011 señaló que 69 por ciento de los encuestados respaldaba a ambas

Iniciativa Mérida, y se diseñó un programa de cooperación de Estados Unidos a México de 1,400 millones de dólares, que inició su despliegue en 2008 (Isacson, 2014, p. 99; Rodríguez, 2009, p. 238). Con esta militarización que inicia en 2007, aparecieron cuatro guerras simultáneamente:

- La primera, es la que libran entre sí los cárteles criminales por el control de territorios y cargamentos de droga; esta inició cuando el cartel del Golfo decide hacer la guerra al cartel Pacífico entre 2000 y 2002, y construye el ejército criminal llamado Los Zetas, en un inicio integrado por ex-militares guatemaltecos (Kaibiles) y ex-miembros de las fuerzas especiales del ejército mexicano. Los cárteles se volvieron ejércitos criminales. En muchos países se denomina a este fenómeno «paramilitarización».
- La segunda, es la ofensiva gubernamental contra ellas, respaldada por el gobierno de Estados Unidos; que adquiere el carácter estratégico en el gobierno de Felipe Calderón.
- La tercera, es la lucha del Estado contra sí mismo. Los cárteles combaten al Estado con dos instrumentos: las armas y el dinero. El más efectivo es el dinero que infiltra instituciones del Estado en sus tres niveles, y así, la parte sana del Estado se enfrenta a la enferma (Aguayo y Benítez, 2012, p. 12). El ejemplo más claro de esta guerra se da en Michoacán, con la captura de gran cantidad de líderes políticos a nivel municipal y estatal desde 2013. Este fenómeno también es extendido en Tamaulipas (Flores Pérez, 2013).
- La cuarta, y más reciente, la de las organizaciones criminales contra la población. Esta la emprenden principalmente dos organizaciones. Los Zetas, en Tamaulipas y Veracruz, principalmente (Correa, 2014, p. 420) y La Familia Michoacana, disuelta y transformada en Caballeros Templarios (Maldonado, 2013, p. 47).

Las críticas a la estrategia binacional a través de la Iniciativa Mérida se basan en que el resultado fue el opuesto al que pretendían los dos gobiernos: los cárteles se dispersaron y a la vez inició una cruenta guerra entre ellos, que ha dejado un saldo de aproximadamente 100,000 muertos de 2007 a 2014. Producto de ello, la tasa de homicidios del país se incrementó

instituciones (CIDENA 2011, 2012, p. 18). Diversas encuestas y sondeos de opinión señalan que la crisis desatada desde septiembre de 2014, provocó un descenso de la imagen de las fuerzas armadas entre la población, a cifras de 50 por ciento.

de 8 por cien mil habitantes (2007) a 23 (2012), observándose un ligero descenso entre 2012 y 2014 (17 homicidios por cada 100 mil habitantes):

	Homicidios	Narco-ejecuciones
2007	10,253	2,819
2008	13,155	6,824
2009	16,118	9,612
2010	20,680	15,259
2011	22,852	16,990
2012	21,736	14,857
2013	18,331	10,076
2014	15,649	6,797

Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública (enero 2015).

Cuadro 2. Homicidios y narcoejecuciones 2007-2014.

El Cuadro 2 describe la cifra de homicidios y la responsabilidad de las organizaciones criminales. A ello hay que agregar el incremento de las cifras de secuestros. Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, entre el 1 de diciembre de 2012 y el 31 de diciembre de 2014, la organización civil Alto al Secuestro, registra 5 mil 144 secuestros denunciados, a los que se agregan 566 que no fueron denunciados, pero que fueron atendidos por alguna autoridad. De ellos, se concentran en siete estados el 74%: Estado de México: 1,173; Tamaulipas: 586; Guerrero: 499; Morelos: 495; Distrito Federal: 406; Veracruz: 330; Michoacán: 283 (Alto al Secuestro, 2015).

Otro fenómeno criminal que afecta directamente a la población civil son las extorsiones. La cifra oficial de este delito es muy baja por el temor de la población a denunciarla, sin embargo, los registros hablan de que en el periodo de enero a agosto de 2013, se tuvieron denuncias por 5,486 extorsiones, y un año más tarde, de enero a agosto de 2014, 4,268. El estado que registra el mayor número de extorsiones es Morelos, seguido de Quintana Roo, Tamaulipas, Baja California y Michoacán (cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública) (Reforma, 21-09-2014, p. 6).

En el caso de los cárteles del narcotráfico, hay investigaciones que sostienen que las organizaciones «familiares» y las alianzas transnacionales de las organizaciones mexicanas, las llevan a establecer aliados en las rutas de tránsito entre Colombia, Centroamérica y Estados Unidos. Así, por ejemplo, se menciona que la organización más poderosa, el cartel del Pacífico, encabezada por Joaquín «El Chapo» Guzmán (y desde su captura por «El Mayo» Zambada), mantiene presencia en todos los países de Centroamérica, además de Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay y 80 ciudades de Estados Unidos. En el caso del Cartel del Golfo y de los Zetas (divididos en 2009), tienen vínculos, además de todos estos países, en Italia, España y 43 ciudades de Estados Unidos. El cartel de Tijuana, liderado por la familia Arellano, actúa también en Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y 17 ciudades de Estados Unidos. La Familia Michoacana, por su parte, está presente en las ciudades de Chicago y Atlanta. En el caso del cártel de Juárez, tiene actividades en el Paso, Texas, y presencia en Argentina y Colombia. Siendo el narcotráfico la actividad más importante del crimen organizado, su «derrame» involucra el tráfico de personas, el tráfico de armas y el lavado de dinero (Logan, 2010, p. 76).

En México actualmente hay siete grandes carteles del narcotráfico. El más importante de ellos es el del Pacífico, que opera desde el estado de Sinaloa. El segundo en importancia es el cartel del Golfo, mismo que por vez primera configuró ejércitos de sicarios para hacer la guerra a Sinaloa, conformando los Zetas. El tercero en relevancia, establecido en Tijuana, Baja California, es el de la familia Arellano Felix, para controlar la exportación de marihuana, cocaína y heroína al mayor mercado del mundo, el del estado de California. El cuarto es 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 no tenía radares en el desierto. Estos cuatro carteles acumularon gran poder y se repartían el territorio desde fines de los años noventa del siglo xx. Todo esto sucedió antes del 11 de septiembre de 2001. A partir de esta fecha 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 al terrorismo.



Fuente Stratfor: www.stratfor.com.

Mapa 1. Carteles en México. Distribución territorial 2013.

Así, las siete grandes organizaciones criminales existentes en 2007: cartel de Sinaloa, Tijuana, Juárez, Golfo, Pacífico Sur, Zetas, y Familia Michoacana. Con la guerra entre ellas y por la ofensiva del Estado, entre 2008 y 2012 se modifican sus liderazgos, su acción territorial y su fuerza. Como se ve en el Mapa 1, en 2013 se registraban las mismas organizaciones pero muchas de ellas ya dispersas en al menos 25 grupos medianos, además de que estas han mudado a otras regiones y estados del país, así como han diversificado sus actividades (De Mauleón, 2014). Los dos grupos criminales del estado de Guerrero: Guerreros Unidos y Los Rojos, son los protagonistas de la actual crisis de liderazgo y gobernabilidad.

Entre las nuevas organizaciones criminales que han cobrado fuerza están las asentadas en la franja del Pacífico Sur, en los estados de Jalisco, Michoacán y Guerrero. En Jalisco ha crecido en influencia la organización Jalisco Nueva Generación (asociado al cartel de Sinaloa); en Michoacán la reducción del poder de Los Caballeros Templarios, producto de la acción de las autodefensas (que aparecieron en enero de 2013 de forma organizada) y del gobierno ha provocado la aparición de carteles pequeños que quieren ocupar el lugar de la vieja es-

estructura criminal; y en Guerrero, el cartel «Guerreros Unidos» y su disputa con la organización «Los Rojos», ambos grupos extremadamente violentos, han provocado acciones como la captura, desaparición y probable asesinato de los 43 estudiantes en la ciudad de Iguala, el 26 de septiembre de 2013. Este hecho ha provocado la peor crisis política que enfrenta el gobierno de Enrique Peña Nieto y amplias movilizaciones populares de protesta, que sostienen que este hecho fue posible por el vínculo entre autoridades locales y los grupos criminales, con probables acusaciones de participación del gobierno federal en los hechos (por omisión o encubrimiento).

El escenario principal de las guerras criminales se da a nivel municipal. Los carteles mexicanos, en su lucha por el control territorial, realizan ataques sistemáticos a autoridades políticas, candidatos y activistas en el nivel municipal. Una investigación señala que entre 1995 y 2014, el 83 por ciento de los ataques fue en el nivel municipal, 13.36 en el estatal y sólo 3.44 en el federal. Entre estos ataques corresponden en un 53.24 por ciento a asesinatos, 11.74 por ciento a atentados, 10.93 por ciento a secuestro-desaparición, y 24.09 por ciento a amenazas (Trejo y Ley, 2015, pp. 31-32).

La dispersión territorial de la actividad criminal provoca que de ser una guerra por las drogas en tránsito a Estados Unidos, las organizaciones criminales que son desplazadas en el control de los narcóticos abren un frente nuevo de la guerra: la población, para obtener recursos. Así, los grupos que aparecieron al final de la configuración criminal, como La Familia Michoacana y los Caballeros Templarios en Michoacán, y los Zetas en Tamaulipas, ampliaron su rango de actividad hacia el secuestro, la extorsión, y la cooptación de las dirigencias políticas municipales, por ejemplo, a través del cobro extendido de «impuestos» o renta criminal. En muchos lugares han desplazado al Estado del monopolio del cobro de impuestos. Un análisis del medio digital Sin Embargo, menciona:

A principios de la administración de Felipe Calderón, en México operaban siete agrupaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas: Sinaloa, Juárez, Tijuana, Golfo, Colima, Milenio y Oaxaca. En 2007, autoridades de EU informaron que tenían el registro de 30 cárteles, pero la PGR recalcó que sólo eran siete y 130 pequeñas células. Hace apenas un año, el mandatario federal aseguró que sólo existían 11 grupos delictivos.

tivos. Actualmente, tras la captura de algunos líderes, las disputas internas y la lucha por el territorio, han surgido nuevas ramas y se han extendido en todo el territorio. Presentamos un listado de al menos 25 de los cárteles del crimen organizado que operan en el país, aunque algunas fuentes que analizan datos de inteligencia advierten que podrían ser más, algunos de ellos especializados en extorsión, secuestro y trata de personas, y no necesariamente dedicados exclusivamente a las drogas, como sucedía antes de Calderón. Algunas fuentes sostienen también que Los Zetas se han dividido en dos grandes cárteles; esto no ha sido confirmado por el gobierno federal, pero sería una de escisiones más importantes de estos últimos seis años (Sin Embargo, 2012).

4. 2012. ¿NUEVA ESTRATEGIA?

A lo largo de los 12 años de gobiernos encabezados por el Partido Acción Nacional (PAN), se produjo una desorganización del viejo sistema institucional de seguridad, vigente durante 70 años⁵. El intento de construcción de instituciones nuevas policiacas y judiciales ha fracasado (Meyer, 2014, p. 6), no se ha podido eliminar la corrupción y prevalece la impunidad y la violación de derechos humanos. Durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) hubo una gran falta de coordinación entre los gobiernos federal, estatales y municipales. Fue un esfuerzo principalmente federal, que muchos gobernadores que no pertenecían al partido político del presidente, no compartieron la estrategia. En los estados de amplia actividad criminal, sólo en Baja California el gobernador fue del mismo partido del presidente. En Chihuahua, Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas los gobernadores pertenecieron al Partido Revolucionario Institucional (PRI), y en el caso de Michoacán, al Partido de la Revolución Democrática (PRD). Esto llevó a que en gran cantidad de ocasiones Calderón señaló la falta de cooperación de gobernadores y alcaldes, afirmando que la no cooperación era por vínculos con las organizaciones criminales. Entre

⁵ Eduardo Guerrero analizó las políticas de seguridad de los últimos cuatro gobiernos de México y sus debilidades, mencionando en todos los casos la falta de coordinación, la falta de profesionalidad de los cuerpos policiacos, y los problemas del sistema de justicia para hacer frente al crimen de alto impacto (Guerrero, 2012a, pp. 73-82).

los casos más graves está Michoacán, donde numerosos testimonios comprobaron la relación entre autoridades municipales y la Familia Michoacana y Caballeros Templarios, incluso a nivel del gobernador. De igual manera en Tamaulipas numerosos documentos judiciales de Estados Unidos señalan que los tres últimos gobernadores tuvieron vínculos con los Zetas y el Cartel del Golfo.

Debido a una reorganización del sistema federal de seguridad, Vicente Fox dividió la Secretaría de Gobernación y creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), en diciembre de 2000. A ella se incorporó la recién nacida Policía Federal Preventiva (PFP)⁶. Esta nueva policía se mantuvo restringida en actividades y tamaño entre 2000 y 2006 (hasta 7,000 integrantes este último año), y al llegar Felipe Calderón a la presidencia en diciembre de 2006, decide potenciarla, llegando a 38,000 integrantes. Calderón le cambió el nombre para ser sólo Policía Federal (PF). Así, la estrategia de Calderón se centró en fortalecer esta institución, intentar (sin lograrlo) construir un mando unificado policial en el país, y a la par darle poder y capacidades a las fuerzas armadas para combatir el narcotráfico. En este caso, se potenció y se le otorgaron nuevas atribuciones a la SEMAR, a través de la Infantería de Marina (Calderón, 2009, p. 17; Tello, 2009, p. 22).

La SSP fue disuelta por el nuevo gobierno de Peña Nieto y se trasladó a la PF a la Secretaría de Gobernación en diciembre de 2012. Se centralizó el proceso de toma de decisiones en seguridad en ella, así como se unificó la información sobre el combate al crimen para evitar contradicciones entre los voceros de las distintas dependencias. Esto impactó a la relación con Estados Unidos, pues la Iniciativa Mérida se implementaba bajo el esquema de institución-institución, sin coordinación entre las instituciones receptoras de fondos, entre las cuales están las Secretarías de Gobernación, SEDENA y SEMAR, la Procuraduría General de la República, y la PF, entre las más relevantes (Astorga, 2014, pp. 224-235).

Enrique Peña Nieto desde su campaña electoral criticó duramente la estrategia de Calderón de «guerra a las drogas» y señaló que imple-

⁶ La Policía Federal Preventiva (PFP) fue creada en 1999 por el presidente Ernesto Zedillo, ante la evidencia de que la vieja estructura de seguridad policiaca —estatal y municipal—, no podía enfrentar a las grandes organizaciones criminales, ese año se ubicó bajo la Secretaría de Gobernación.

mentaría una nueva «estrategia de seguridad» que no se basaría en la militarización. Desde 2012, el entonces presidente electo señaló que entre sus propuestas más importantes estaba la creación de un cuerpo policiaco nuevo, la Gendarmería. Esta finalmente se constituyó en agosto de 2014. Los debates para su creación durante 2013 fueron, por un lado entre los mandos civiles y los militares, y por otro lado, si deberían ser un cuerpo autónomo de la PF. Finalmente se integró como la Séptima División de la PF, con personal civil capacitado especialmente, y no existen militares ni en sus mandos ni como gendarmes⁷.

Al final del gobierno de Calderón, la mayoría de los análisis hablan de una estrategia «fallida» contra el narcotráfico, dejando abierto el debate sobre la sustitución de la política militarizada por una integral en el nuevo gobierno (Guerrero, 2012b, p. 26). En la relación con Estados Unidos, se elaboró un nuevo discurso que sostenía que la seguridad no debería determinar la agenda de las relaciones entre los dos países, y que se debería de retomar la «vieja agenda» bilateral, cuyos temas principales son el comercio, la migración, la frontera, el ambiente, entre otros. Sin embargo, por los graves acontecimientos de Tamaulipas, Michoacán y Guerrero, en la última visita de Enrique Peña Nieto a Washington, el 5 de enero de 2015, se mencionó explícitamente que la agenda de seguridad vuelve a encabezar las prioridades de los dos gobiernos. En ella el presidente Barack Obama mostró interés por la crisis, particularmente en el estado de Guerrero (Reforma, 2015a, p. 1).

La «nueva política de seguridad» se diseñó como multidimensional en tres vertientes: seguridad humana, seguridad político-militar y seguridad económico-ambiental (COSENA, 2014, p. 27). Este concepto amplio de seguridad busca superar la política de seguridad de Calderón, solo basada en lo político-militar. Sin embargo, los acontecimientos en materia de seguridad en los tres estados críticos del país en los años 2013 y 2014, Tamaulipas, Michoacán y Guerrero, han llevado al gobierno federal a aplicar de forma pragmática la seguri-

⁷ Se funda la Gendarmería con 5,000 elementos en agosto de 2014, solamente se trasladaron 326 mandos de otras agrupaciones de la PF, el resto es de nuevo ingreso. Los gendarmes tienen edad promedio de 26 años. El 80 % tiene educación media superior. Entre los mandos, 3 % tiene posgrado, 73 % licenciatura y el resto educación media superior. Su presupuesto inicial es de 111.2 millones de pesos (aproximadamente 8 millones de dólares). Se desplegará principalmente en regiones donde tenga mayor presencia el crimen organizado (Reforma, 2014a, p. 9).

dad «dura», en contraposición con los propósitos aspiracionales del Programa de Seguridad Nacional, que pretende desarrollar una política equilibrada e integral.

Entre las instituciones creadas por el nuevo gobierno sobresalen la creación de la Comisión Nacional de Seguridad (que coordina los esfuerzos principalmente policiacos, militares y de inteligencia) y la creación de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la SEGOB. Entre las diferencias de las políticas aplicadas por Peña Nieto, que se basan en un elevado «pragmatismo reactivo» está la forma de abordar situaciones muy graves como la de Michoacán, donde debido a la gran crisis desatada por la aparición de las autodefensas en enero de 2013, se designó (en enero de 2014) a un comisionado federal con poderes de intervención. En los tres estados con una profunda crisis de seguridad, Tamaulipas, Michoacán y Guerrero, los gobernadores y alcaldes se han tornado de jefes de tribus feudalizadas, en señores de la guerra en favor de los grupos criminales. Esto ha puesto en jaque al *Leviatán*, el presidente Peña Nieto, que pretende como solución empoderar al gobierno central implementando un proyecto de Mando Único policiaco a fin de arrebatar el poder a gobernadores y alcaldes.

Como uno de tantos indicadores de ésta «tragedia de seguridad» de seguridad están los cuerpos clandestinos encontrados en fosas de seguridad. Entre diciembre de 2012 y enero de 2015, se han encontrado 479 cuerpos: 149 en 2013; 324 en 2014, y 6 en 2015. Estos se ubican principalmente en: Guerrero (189), Jalisco (111), Guerrero 189 —sólo en Iguala se contabilizan 100—, en Tamaulipas 43, en Michoacán 43, Veracruz 31 y en Morelos 189 (Reforma, 2015b, p. 3).

La última medida del presidente Peña Nieto para recuperar el control del Leviatán contra los señores feudales fue emitir 10 puntos «para fortalecer el estado de derecho»:

- 1) Crear la Ley Contra la Infiltración del Crimen Organizado en las Autoridades Municipales; 2) Redefinir el sistema de competencias en materia penal; 3) Enviar una iniciativa para establecer las Policías Estatales Únicas (desaparecerán las policías municipales, estimadas en 1,800 cuerpos policiacos dispersos); 3) Establecer un

número telefónico único para emergencias, a nivel nacional; 4) Concretar la Clave Única de Identidad; 5) Implementar operativos federales especiales en la región Tierra Caliente (Guerrero y Michoacán), en Jalisco y Tamaulipas; 6) Presentar reformas para mejorar la justicia cotidiana; 7) Aplicar acciones en materia de derechos humanos; entre ellas, fortalecer protocolos para que sean oportunas, exhaustivas e imparciales las investigaciones sobre tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial; 8) Ofrecer el respaldo federal al Sistema Nacional Anticorrupción y a la Ley Reglamentaria de la reforma en materia de transparencia que se discuten en el Congreso; 9) Crear un portal de información sobre proveedores de la administración federal; e 10) impulsar el rescate económico de la región sur del país. Son parte de las acciones que impulsará el gobierno de Enrique Peña Nieto para construir un pleno Estado de derecho (Excelsior, 2014).

5. LA CRISIS DE MICHOACÁN

En Michoacán el gobierno de Peña Nieto enfrentó el primer desafío de seguridad desde enero de 2013. Aparecieron autodefensas que se alzaron en armas en contra de los Caballeros Templarios, que se habían convertido un poder paralelo desplazando a las autoridades, mediante la extorsión (cobro de impuestos ilegal) de productores de aguacate, limón, minería y casi toda la actividad económica del estado. Los Templarios, muchos de ellos originalmente miembros del cártel de La Familia Michoacana, penetraron profundamente la sociedad y especialmente el gobierno del estado y muchos municipales.

Durante 2013, daba la impresión que el gobierno federal estaba más preocupado por controlar el auge de las autodefensas que en desmantelar a los Templarios. Pero a medida que las autodefensas cobraban fuerza, y Michoacán parecía estar al borde de una guerra civil, el gobierno federal se vio forzado a intervenir, especialmente cuando la violencia en el estado amenazaba por opacar el programa de reformas económicas que el Enrique Peña Nieto está promoviendo a inversionistas extranjeros (Maerker, 2014).

Esta expresión inédita de la sociedad civil obligó al gobierno a elaborar una estrategia de negociación con los líderes de las autodefensas, reconociendo la incapacidad de su gobierno para detener el avance de los Caballeros Templarios sólo con medios gubernamentales. Durante 2013 se produjeron grandes fricciones entre las autodefensas, el gobierno federal y el estatal. Las autodefensas procedieron a perseguir por su cuenta a Los Caballeros Templarios con mucha mayor eficiencia que el propio gobierno federal. Sin embargo, en enero de 2014 se diseñó el operativo especial en Michoacán intervención, sustituyendo en la práctica a las autoridades estatales y municipales⁸. Esta nueva estrategia del gobierno se centró en debilitar las finanzas de los delincuentes y lograr desarmar a la población. El desarme debe garantizar a los alzados que la entrega de sus armas no llevaría a la situación anterior de dominio criminal de los poblados y los ciudadanos. El modelo adoptado de intervención es seguido de la «reconstrucción» de las instituciones, sobre una lógica integral que se acompaña de políticas de salud, sociales, pero sobre todo de reconstrucción de los liderazgos políticos, las policías (a los cuáles se integraron numerosas autodefensas en la llamada Fuerza Rural) y también las instituciones de justicia, estas últimas totalmente ocupadas (o cooptadas) por las células criminales (El Palenque, 2014).

Según un reporte elaborado por la asociación civil México Evalúa, considera que el gobierno de Enrique Peña Nieto se basa en una óptica de corto plazo y que no cuenta con una estrategia de largo plazo a la crisis del estado. Se mencionan siete medidas para construir una estrategia viable en Michoacán: 1) crear un estrategia de Estado y no partidista; 2) diálogo con todos los actores políticos; 3) restablecer el estado de derecho; 4) lograr un desarme «serio» de toda la población civil, que incluya tanto a los grupos criminales como a las autodefensas; 5) regresar la autoridad poder a autoridades legítimas (no a un «interventor»); 6) planear la retirada, para lograr reducir la presencia de las fuerzas federales y se logren reconstruir las autoridades policiacas y de justicia estatales y locales, y 7) golpear las finanzas del crimen, mediante ope-

⁸ El Comisionado Federal, Alfredo Castillo, fue una especie de gobernador en funciones, pero no electo. Su gestión (de enero de 2014 a enero de 2015) no sólo abarcó los temas de seguridad, sino que administró todos los programas sociales y de infraestructura del gobierno federal. En Michoacán la clase política nunca lo aceptó y lo definieron como *El Virrey*. Su lugar fue ocupado por un general de División, que solo se encargará de la conducción de las fuerzas militares y policiacas.

rativos para acabar con las fuentes de su financiamiento, tanto de aquellas que perjudican directamente a la población, como el secuestro y extorsiones, como las actividades de extracción de minerales.

Los Templarios habían logrado desarrollar la producción de metanfetaminas en laboratorios clandestinos (México Evalúa, 2014). Después de dos años de actividad de las autodefensas y de un año de intervención del gobierno federal, se considera el grupo criminal muy reducido en capacidades organizativas y accionar, con lo cual, entre sus células dispersas, apareció una nueva organización criminal conocida como Los Viagras.

La intervención en Michoacán en su primer momento se dio con los recursos vitales del aparato de seguridad del Estado: militares, policiacos y los sistemas de inteligencia y justicia. Como segundo componente, se intenta la reconstrucción de la cohesión social e institucional. Como tercera variable se debe dar la consolidación o normalización de la vida sin el crimen organizado, propósito que todavía está lejano en el horizonte. A mediados de 2015, con la realización de las elecciones para gobernador, alcaldes municipales y diputados en Michoacán el 6 de junio, se tendrá la prueba de fuego de esta estrategia de intervención y reconstrucción.

6. GUERRERO⁹

En el estado de Guerrero dos conflictos hicieron confluencia, estableciendo una crisis sin precedente. El primero de ellos, vigente desde los años sesenta y setenta del siglo xx, es la expresión radical campesina que se ha agrupado en organizaciones armadas guerrilleras de distinta nomenclatura (Castellanos, 2007). Los grupos guerrilleros actuales se configuraron en los años noventa bajo el nombre de Ejército Popular Revolucionario (EPR), creado en 1996, y el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), fundado en 1998. En Guerrero se registran 21 grupos armados entre 1980 y el año 2000 (Oikon y García, 2008, vol. 3, p. 694). El EPR y ERPI sobrevivieron el cambio de siglo, ambas son organizaciones pequeñas que tienen relaciones con un movimiento popular radicalizado con el cual se vinculan movimientos estudian-

⁹ La información sobre Guerrero está sintetizada por el autor, proveniente de fuentes periodísticas.

tiles y magisteriales, que restringen su acción a algunas áreas rurales del estado. Sin embargo, con la migración de células criminales de Sinaloa, Jalisco y Michoacán al estado de Guerrero, se configuraron los dos grupos criminales responsables de la masacre, asesinato y desaparición de los 43 estudiantes en Iguala el 26 de septiembre de 2014: Guerreros Unidos y Los Rojos. En los últimos años crece en Guerrero la producción de amapola a la par del aumento del consumo de heroína en Estados Unidos. Así, coinciden en área geográfica de operación los grupos armados de inspiración revolucionaria y las organizaciones criminales:

La violencia en Guerrero es resultado de los constantes conflictos entre un gran número de pequeñas organizaciones criminales, mismas que surgieron como resultado del desmantelamiento del Cártel de los Beltrán Leyva, después de que sus principales líderes fueran capturados en 2009 y 2010. Se tiene registro de al menos 22 bandas del crimen organizado que mantienen operaciones en Guerrero. Aunque la mayoría tienen su origen en la organización de los hermanos Beltrán Leyva (Los Pelones, Guerreros Unidos, Los Rojos y Nuevo Cártel de la Sierra, entre otros), también mantienen presencia en la entidad grupos asociados al Cártel de Sinaloa (La Barredora y El Comando del Diablo), La Familia Michoacana, el Cártel de Jalisco-Nueva Generación (Los Guerreros) y Los Caballeros Templarios (Pueblos Liberados). Estas organizaciones no tienen capacidad para participar en el tráfico transnacional de drogas, razón por la cual compiten por el control de otras actividades delictivas, de forma destacada la extorsión (en su modalidad de «cobro de piso» a comerciantes, empresarios e incluso jornaleros y profesionistas) y el narcomenudeo. El grado de peligrosidad de estos grupos es variable, actualmente se considera que los que representan una mayor amenaza son Los Rojos, Guerreros Unidos, La Barredora y El Comando del Diablo porque cuentan con las estructuras operativas más sofisticadas y con mayores recursos (Guerrero, 2014).

Testimonios, análisis e información de prensa señalan que los dos grupos rebeldes que existen en Guerrero, EPR y ERPI, han logrado vincularse con algunos dirigentes del movimiento social de respaldo a la causa que reclama el esclarecimiento de la desaparición de los estudiantes. Esta variable vincularía un movimiento social y político legíti-

mo, con amplio respaldo, con agrupaciones que tienen propósitos políticos diferentes como impulsar la lucha armada revolucionaria.

Las investigaciones oficiales sostienen la hipótesis de que el grupo Guerreros Unidos, con respaldo de las autoridades políticas y policíacas de Iguala, fueron los responsables de dicho acto, debido a una presunción de que los 43 estudiantes de la población de Ayotzinapan respondían a los intereses de Los Rojos. La defensa de los estudiantes sostiene que también participó el ejército en la desaparición, al menos de forma indirecta, al tener conocimiento de causa, y que probablemente están vivos, resguardados en la instalación de SEDENA en Iguala (41 batallón de Infantería).

Desde fines de septiembre de 2014 se ha configurado un movimiento de solidaridad con la causa de los 43 estudiantes desaparecidos que rápidamente salió de las fronteras de Guerrero, se proyecta a nivel nacional, principalmente entre la juventud estudiantil y movimientos sindicales, y también ha tenido amplias repercusiones internacionales. El gobierno mexicano dio por cerrado el caso el 22 de enero de 2015, con la hipótesis de que los estudiantes fueron asesinados e incinerados por miembros de Guerreros Unidos, en colusión con los alcaldes y la policía de Iguala y Cocula. A medida de que se inició la búsqueda de los estudiantes por la PGR, se han encontrado fosas en los alrededores de Iguala con 89 cadáveres, lo que muestra que esta actividad era frecuente por parte de estos grupos criminales. Incluso diversas organizaciones civiles de la ciudad de Iguala, señalan que existen 250 personas desaparecidas, lo que pone en evidencia una grave crisis de violaciones a los derechos humanos en esa ciudad.

El accionar del movimiento de solidaridad con los 43 estudiantes tiene en una grave encrucijada al gobierno de Enrique Peña Nieto. Por un lado, están todos los movimientos de apoyo en el país, basado en la protesta de numerosas agrupaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, así como de indagaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Amnistía Internacional, Americas Watch, entre otras, que sostienen que es una grave crisis humanitaria, y que existe una notoria impunidad de las fuerzas policíacas y militares mexica-

nas. De igual manera, afirman que hay indiferencia e incapacidad de los equipos mexicanos de investigación judicial.

Desde fines de septiembre de 2014 se han dado expresiones muy violentas de protesta, basada en quemas de instalaciones gubernamentales, como el Palacio de Gobierno de Chilpancingo, capital del estado, tomas de casetas de pago en las autopistas, afectando notoriamente a la población civil, y se ha decretado un boicot al proceso electoral para gobernador, alcaldes municipales y diputados en las elecciones del 6 de junio. En el boicot electoral se han atacado violentamente instalaciones del Instituto Nacional Electoral.

Los observadores y analistas sostienen que para despejar dudas sobre la participación del ejército o que en algún momento los estudiantes pasaron por el cuartel militar de Iguala, debe procederse, como medida de transparencia, a aceptar el ingreso de los padres al cuartel militar, de preferencia acompañados de observadores de organismos internacionales y nacionales de derechos humanos e incluso de la Suprema Corte de Justicia.

Esta situación ha generado gran desconfianza entre las partes vinculadas: por un lado están los estudiantes de la escuela normal y sus parientes hoy víctimas, los grupos que los respaldan, como los magisteriales. Por el otro, el gobierno estatal, el federal, las fuerzas armadas, las policías federales, estatales y municipales. La situación se polariza de forma creciente, y se vincula con el proceso político electoral próximo. Claramente existe una notable desconfianza entre parte y parte, los de un lado no le creen al otro, y se van alejando los puntos de confluencia para darle salidas al conflicto.

Un grave delito de lesa humanidad, como fue la desaparición y probable asesinato de los estudiantes el pasado 26 de septiembre de 2013, no debe ser secundado por los parientes de las víctimas y sus representantes con secuelas de delitos interminables como son el secuestro constante de autobuses, obstaculizar las vías de comunicación, cobrar cuotas de forma ilegal para allegarse de fondos y atacar edificios públicos.

Ante la crisis que apareció el 26 de septiembre de 2014, se necesitan construir puentes de negociación, pues la presión basada en la impunidad para cometer crímenes no es el camino para impulsar demandas

que en su naturaleza son justas. Aquí tenemos un escenario de impunidad, que desarrolla fenómenos de ingobernabilidad muy graves.

El estallido de la crisis en Guerrero es el costo que el gobierno está pagando por décadas de impunidad en la acción en ese estado de las fuerzas militares y de seguridad. Esto es seguido también de impunidad en la acción de muchos movimientos radicales con demandas de carácter social y político, lo que lleva a una desconfianza en amplios sectores de la población hacia ambas partes. Una impunidad oficial lleva a otra impunidad de estos movimientos políticos y sociales de protesta. La víctima principal es la ciudadanía que está entre tres fuegos: los grupos criminales como Guerreros Unidos y Los Rojos; el gobierno, cuyas fuerzas actúan con altas dosis impunidad en algunas regiones del país; y los movimientos radicales, también actuando con gran impunidad y afectando también a la población civil.

CONCLUSIONES. EL LEVIATÁN CONTRA LOS SEÑORES FEUDALES

Actualmente se vive una guerra del Estado federal, *El Leviatán*, contra los poderes municipales y estatales y sus vínculos con el crimen organizado. Muchos alcaldes y gobernadores se han vuelto pequeños *Señores Feudales*, y en los casos donde se han empoderado con ayuda del crimen organizado, son señores feudales de la guerra. Lo anterior provoca que por ambas razones, la impunidad de las fuerzas federales, y por la acumulación de poder de los nuevos señores feudales, en México se vive una profunda crisis de seguridad.

Entre los principales problemas de las políticas de seguridad y militar del Estado mexicano es que no se han logrado adaptar los principios de respeto a los derechos humanos y el debido proceso, a la práctica cotidiana de la acción de sus integrantes¹⁰. Por ello prevalece la impuni-

¹⁰ En el contexto de la crisis de Michoacán y Guerrero, el ejército enfrenta acusaciones de violaciones a los derechos humanos por la llamada «matanza de Tlataya», sucedida los días 29 y 30 de junio de 2014. En acción militar murieron 22 personas, supuestamente pertenecientes a un grupo criminal. En esta acción se considera por numerosos testimonios y organismos de derechos humanos que la gran mayoría fueron ejecuciones extrajudiciales. Se señala que el ejército deformó la escena del crimen. Tlataya se ubica en el sur del Estado de México, en la llamada Tierra Caliente, muy cerca de la ciudad de Iguala, Guerrero.

dad. De igual manera, la falta de respeto al estado de derecho por parte de las organizaciones criminales es que ellas logran penetrar con relativa facilidad a los funcionarios, trabajando estos para el grupo criminal que domine el lugar donde labore el empleado público. Lo anterior lleva a que los movimientos políticos y sociales, cuando se radicalizan, como las autodefensas en Michoacán y las protestas sociales en Guerrero, también realizan sus actividades fuera del contexto legal. Es como si actuaran y vivieran en un señorío feudal don el estado de derecho ni siquiera existe como punto de referencia abstracto.

La prevalencia de las tres impunidades ha derivado en definiciones como «Estado fallido», «captura criminal» del Estado y otras. En el presente artículo empleamos el concepto de «feudalización» para explicar la incapacidad para imponer el estado de derecho por parte del gobierno federal en aquellos estados ocupados por el crimen organizado (como Michoacán, Guerrero, Tamaulipas, partes de Veracruz, ciudades del norte del país y municipios marginados de muchos estados). Esta «feudalización» también es un fenómeno que se observa en municipios empobrecidos, gobernados por «caciques», donde no se han logrado implantar los preceptos propios de un estado democrático moderno, como la vigencia de los derechos humanos, la desaparición de la impunidad, la transparencia, etcétera. En la mayoría de los municipios controlados por el crimen organizado hay coincidencia con el control político ejercido por caciques, dándose una asociación funcional criminal. Hay autores que señalan que superar la impunidad de la acción del Estado es una clave fundamental para encontrar salidas a la crisis. En otras palabras, no existe en México un verdadero «contrato social», que sea respetado tanto por el gobierno como por la población (Bailey, 2014, p. 33).

El gobierno federal mexicano tiene impedimentos cuantitativos para desplegar sus fuerzas en todo el país. Esto quiere decir que una «intervención» estilo Michoacán, no pudiera ser implementada en varios estados de forma simultánea, aun empleando a las fuerzas armadas y policiacas federales con todo su pie de fuerza.

Debe mencionarse el rol de la sociedad civil, que en México es débil y su organización en contra de las cuatro guerras apenas aparece. El movimiento político y social más relevante es el llamado Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. Este se configura a partir de abril

de 2011, cuando el poeta Javier Sicilia convocó a la organización ciudadana para manifestarse en contra de la violencia, tanto la criminal como la gubernamental. El movimiento inició con la «Marcha por la Paz con Justicia y Dignidad», recorriendo numerosas ciudades del país y de Estados Unidos. El segundo movimiento ciudadano que ha logrado convocar a amplios segmentos de la población es el que se deriva de la desaparición de los estudiantes el 26 de septiembre. Ambos movimientos centran las responsabilidades en el Estado mexicano, por acción u omisión, y señalan la urgencia de un cambio radical de estrategia contra el narcotráfico. La diferencia entre ambos movimientos sociales es que el primero enfatiza y reclama la vigencia del estado de derecho de forma pacífica; en cambio el movimiento social derivado de la masacre de Iguala exige justicia con actos delictivos constantes.

Sin duda existen éxitos en la gestión de seguridad y defensa del presidente Enrique Peña Nieto. La tendencia a la baja en los homicidios, secuestros y extorsiones registrada desde 2011 se sostiene; se ha logrado mantener fuera de la violencia del narcotráfico a ciudades como el Distrito Federal, Guadalajara y Puebla (las tres metrópolis con mayor población del país), y la mayoría de las ubicadas en la región sureste del país. En materia de implementación de políticas de prevención del delito con un enfoque integral, también el gobierno federal ha dado avances al impulsar acciones en polígonos de alto riesgo e implementar «intervenciones» en proyectos educativos, deportivos, culturales, y de recuperación de espacios públicos, a través de la Secretaría de Gobernación. Por ello, el balance de la gestión de dos años de Enrique Peña Nieto es mixto.

A pesar de los fracasos y éxitos del gobierno debido a las cuatro guerras que coinciden en el tiempo, aun es lejana la perspectiva de regresar al momento previo al estallido de la guerra al narcotráfico en 2006, cuando prevalecían tasas de homicidios menores a 10 por cien mil habitantes. Debido a la estrategia desplegada por Enrique Peña Nieto, lo que se vive en México 2015 es una especie de «guerra» entre El Leviatán (el gobierno federal) contra los señores feudales (alcaldes y gobernadores), y ninguna de las dos opciones del péndulo entre el Estado central y el local se hace bajo el marco de la ley, el respeto a la justicia y a los derechos humanos. En otras palabras, en ambos extremos prevalece la impunidad.

Finalmente, quedan dos preguntas sin resolver: ¿cómo evitar que el Leviatán absorba a los poderes estatales y municipales sin que se regrese al estado autoritario vigente del siglo xx?; y ¿cómo fortalecer de forma democrática a los gobiernos municipales y estatales sin que sean absorbidos —por debilidad o colusión— por el crimen organizado?

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Mariclaire (2011). *Superar la impunidad: hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México.
- AGUAYO, Sergio (1990). «Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990», en Aguayo, Sergio y Bruce Bagley, (editores), *En busca de la seguridad perdida, siglo XXI*, México.
- AGUAYO, Sergio y BENÍTEZ MANAUT, Raúl (editores). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, 2012*, CASEDE, México, 2012.
- AGUAYO, Sergio (2014). *Remolino. El México de la sociedad organizada, los poderes fácticos y Enrique Peña Nieto*, Ideas y palabras, Proceso, 2014.
- 2010). *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, Taurus, México.
- ARNSON, Cynthia, OLSON, Eric y ZAINO, Christine (editores) (2014). *One Goal, Two Struggles: Confronting Crime and Violence in Mexico and Colombia*, Wilson Center, Washington.
- ASTORGA, Luis (2005). *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*, Plaza y Janes, México.
- (2014). «Los retos de la clase política mexicana frente a la seguridad y la delincuencia organizada», en Niño, Catalina (editora), *Anuario 2014 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá.
- BAGLEY, Bruce (2014). «¿Una nueva geopolítica del narcotráfico? Narcotráfico y crimen organizado en las Américas: principales tendencias en el siglo XXI», en Maihold, Gunther y Stefan Jost (editores) *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*, Konrad Adenauer Stiftung, México.
- BAILEY, John (2014), *Crimen e Impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, Random House, México, 2014.

- BENÍTEZ MANAUT, Raúl (editor) (2010). *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, CASEDE, México.
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl; RODRÍGUEZ, Abelardo y RODRÍGUEZ, Armando (2009) (editores). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, CASEDE, México.
- BOW, Brian y SANTA CRUZ, Arturo (editores) (2013). *The State and Security in Mexico. Transformation and Crisis in Regional Perspective*, Routledge, New York.
- CALDERÓN, Felipe (2009). «La guerra al crimen organizado», en Benítez Manaut, Raúl; Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez (2009) (editores), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, CASEDE, México.
- CASTELLANOS, Laura (2007). *México Armado 1943-1981*, ERA editores, México.
- CIDAC (2012). *8 Delitos Primero. Índice Delictivo*, CIDAC, México.
- CIDENA, (2012). *Encuesta. Ciudadanía, Democracia y Narcoviolencia (CIDENA 2011)*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), México.
- COSENA (2014). Consejo de Seguridad Nacional, *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI*, Presidencia de la República, México.
- FLORES PÉREZ, Carlos (2013). *Historias de polvo y sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en el Estado de Tamaulipas*, Ciesas, México.
- GARAY, Luis Jorge y SALCEDO, Eduardo (editores) (2012). *Narcotráfico, corrupción y estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*, Debate, Bogotá.
- GARAY, Luis Jorge, SALCEDO, Eduardo y DE LEÓN, Isaac (2010). *Illicit Networks Reconfiguring States. Social Network Analysis of Colombian and Mexican Cases*, Metodo Foundation, Bogotá.
- GARZÓN, Juan Carlos (2008). *Mafia & Co. The Criminal Networks in Mexico, Brazil, and Colombia*, Wilson Center, Washington.
- GUERRERO, Eduardo (2012a). «Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios», en Aguayo, Sergio y Raúl Benítez Manaut (editores), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, 2012*, CASEDE, México.
- ISACSON, Adam (2014). «La Iniciativa Mérida y sus alcances», en Maihold, Gunther y Stefan Jost (editores), *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*, Konrad Adenauer Stiftung, México.

- KRUIJT, Dirk (2011). *Drogas, democracia y seguridad. El impacto del crimen organizado en el sistema político en América Latina*, Netherlands Institute for Multiparty Democracy, La Haya.
- MAIHOLD, Gunther y JOST, Stefan (editores) (2014). *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*, Konrad Adenauer Stiftung, México, 2014.
- MÉXICO EVALÚA (2014). *Entender para atender: por una estrategia de Estado para Michoacán*, México Evalúa, México.
- MEYER, Maureen (2014). *Mexico's Police. Many Reforms, Little Progress*, Washington Office on Latin America (WOLA), Washington.
- OIKON, Verónica y Eugenia GARCÍA, Marta (editoras) (2008). *Movimientos armados en México. Siglo xx*, 3 Volúmenes, El Colegio de Michoacán, CIESAS, México.
- OLIVA, Javier (2013). «La seguridad interior en la política de defensa nacional del Estado mexicano», en CESNAV, Varios Autores, *La seguridad nacional integral de México. Diagnósticos y propuestas*, Centro de Estudios Superiores Navales Secretaría de Marina, México.
- PAYAN, Tony (2006). *The Three U. S.-Mexico Border Wars. Drugs, Immigration and Homeland Security*, Praeger Securty International, Westport.
- PAYAN, Tony, STAUDT, Kathleen y KRSZEWSKI, Z. Anthony (editores) (2013). *A War that Can't Be won. Bi-national Perspectives on the War on Drugs*, University of Arizona Press, Tucson.
- PNUD (2013), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Regional de Desarrollo Humano (2013-2014). Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina*, Nueva York.
- POLANSKA, Malgorzata (2009). «Los homicidios y la violencia organizada en México», en Benítez Manaut, Raúl; Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez (2009) (editores), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, CASEDE, México.
- RODRÍGUEZ, Armando (2009). «Objetivos y límites de la Iniciativa Mérida», en Benítez Manaut, Raúl; Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez (2009) (editores), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, CASEDE, México.

- TELLO, Jorge (2009). «La seguridad pública en México. Síntesis social», en Benítez Manaut, Raúl; Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez (2009) (editores), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, CASEDE, México.
- TREVERTON, Gregory F. (1989). «Los narcóticos en la relación de México y Estados Unidos». En Roett, Riordan (compilador), *México y Estados Unidos. El manejo de la relación*, México, Siglo XXI.
- VALDÉS, Guillermo (2013). *Historia del narcotráfico en México*, Ed. Aguilar.
- Youngers, Coletta y ROSIN, Eileen (editores) (2005) *Drugs and Violence in Latin America. The Impact of U. S. Policy*, Lynne Rienner, London.
- WATT, Peter y Roberto ZEPEDA, (2012). *Drug War Mexico. Politics, Neoliberalism and Violence in the New Narcoeconomy*, Zed Books, London.

Revistas

- CORREA, Guadalupe (2014). «Violence on the ‘Forgotten’ Border: Mexico’s Drug War, the State, and the Paramilitarization of Organized Crime in Tamaulipas in a ‘New Democratic Era’ - *Journal of Borderlands Studies* - Volume 29, Issue 4.
- DE MAULEÓN, Héctor (2014). «La pulverización de los carteles», *Nexos*, julio.
- GUERRERO, Eduardo (2012b). «La estrategia fallida», *Nexos*, No. 420, diciembre 2012.
- LOGAN, Sam (2010). «Narco Networks in the Americas», *Americas Quarterly*, Spring.
- MAERKER, Denise (2014). «El Levantamiento», *Nexos*, No. 432, abril.
- MALDONADO, Salvador (2013). «Stories of Drug Trafficking in Rural Mexico: Territories, Drugs and Cartels in Michoacan», *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No. 94 (43-66).
- TREJO, Guillermo y LEY, Sandra (2015). «Municipios bajo fuego», *Nexos*, México, febrero.

Recursos digitales, prensa y páginas web

- Alto al Secuestro (2015). Boletín, 26 de enero de 2015. www.altoalsecuestro.com.mx
- El Palenque (2014). www.animalpolitico.com/el-palenque/2014/05/12/.

- Excelsior (2014). <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/28/994660>.
- Guerrero, Eduardo (2014) «El estallido en Iguala», *Nexos*, noviembre de 2014, <http://www.nexos.com.mx/?p=23086>.
- Reforma (2014a). «Arranca Gendarmería», *Reforma*, México, 22-08-2014, p. 9.
- Reforma (2014b). «Delitometro», *Reforma*, México, 21-09-2014, p. 6.
- Reforma (2015a). «Piden a Obama presionar a EPN por abusos», *Reforma*, México, 06-01-2015, p. 6.
- Reforma (2015b). «Hallan en 15 estados fosas clandestinas», *Reforma*, 07-02-2015, p. 3.
- Sin Embargo (2012). «De siete al inicio del sexenio, los cárteles mexicanos se multiplicaron: Calderón dejará por lo menos 25» <http://www.sinembargo.mx/20-08-2012/335244>.

**LAS AGENDAS DE SEGURIDAD NACIONALES
FORMULADAS DE ACUERDO AL CONCEPTO
MULTIDIMENSIONAL: RESULTADOS
E IMPLICACIONES DESDE 2003**

RETOS E IMPLICANCIAS DE LA ADOPCIÓN DE UN CONCEPTO MULTIDIMENSIONAL EN LA REGIÓN

CHALLENGES AND IMPLICATIONS OF THE ADOPTION OF THE CONCEPT OF MULTIDIMENSIONAL SECURITY IN THE REGION

HUGO PALMA¹

RESUMEN

El concepto de seguridad multidimensional fue recogido en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, adoptada por la OEA en México, el 2003. A pesar del importante trabajo de la OEA, su implementación está muy lejana. La intención de trabajar sobre tal concepto, está recogida en proyectos políticos sudamericanos y latinoamericanos, especialmente en la última década. Se explica en parte por el declive de la influencia de Estados Unidos y la voluntad de algunos países de organizar la «región» para fines que no son inequívocamente explicitados ni compartidos. Siguiendo no pocos antecedentes, las intenciones y propósitos planteados en materia de seguridad y defensa son más ambiciosos que los recursos, posibilidades y hasta las reales disposiciones de actuar conjuntamente. Al igual que en cuestiones de cooperación, integración y desarrollo, el voluntarismo y la retórica inhibirán la materialización de tan elevados propósitos.

PALABRAS CLAVES: región, seguridad multidimensional, propósitos y capacidades, realidad y retórica.

ABSTRACT

The concept of multidimensional security was incorporated in the Declaration on Security in the Americas, OAS, Mexico 2003. Despite substantive work by the OAS, it is still far from full implementation. The intention to work with that concept was included in South American and Latin American projects, especially in the last decade. It could be partly explained by the decline of United States influence and the willingness of some countries in organizing the «region» for purposes that are not unequivocally explicit nor fully shared. Following not a few precedents, intentions and purposes expressed in matters of security and defense are more ambitious than resources, possibilities and real dispositions to act jointly. As in the case of matters of cooperation, integration and development, voluntarism and rhetoric shall inhibit materialization of lofty purposes.

KEY WORDS: region, multidimensional security, purposes and capacities, reality and rhetoric.

¹ Embajador. Presidente del Consejo Peruano de Relaciones Internacionales COPERI.

INTRODUCCIÓN

Mis comentarios derivan de haber trabajado en temas de paz, seguridad, diálogo, concertación, cooperación e integración de América Latina; tanto en mi función profesional diplomática cuanto en virtud de intereses académicos.

Precisamente por esta experiencia particular, insisto en que al tratar la seguridad regional debemos tener presente la creciente complejidad de la situación mundial de seguridad. Si bien ésta ya es desastrosa en el Medio Oriente y zonas de Asia, África y Europa, la reciente emergencia del Estado Islámico y otros temas, incluyendo de salud, confirman que la seguridad es un problema mundial. América Latina está cada día más afectada por la inseguridad que, en muchos de nuestros países es ya considerada como el principal problema, por encima del desempleo o la pobreza.

Del mismo modo, suelo insistir en la necesidad de tener en cuenta que las voces «seguridad» y también «defensa» son polisémicas por excelencia. Su uso y expansión hacia muy diversos asuntos hace cada vez más difícil su adecuado manejo.

América Latina continúa viviendo su paradójica situación de ser al mismo tiempo la región más pacífica del planeta por su ausencia de conflicto bélico entre Estados y de enorme y creciente violencia y delincuencia que vienen afectando la seguridad de millones de personas. Son ya demasiados los años de complacencia por no padecer conflicto bélico, en los que se ha desatendido la seguridad de las personas.

1. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE REGIÓN?

No es tan obvio como parece, pues si la geografía es muy importante, no es el único factor determinante de las relaciones internacionales de hoy. La realidad física de la cercanía de países, no impone necesariamente una comunidad de intereses. Prueba de ello es que las muchas amenazas, confrontaciones y guerras que registra la historia, se han producido al interior de «regiones» geográficas precisas, que gene-

ralmente encierran dos dinámicas estatales contradictorias: la cooperación y la discrepancia y hasta la confrontación y el conflicto.

En materia de desarme y seguridad, Naciones Unidas reconoce que el término región admite un útil enfoque flexible. Puede tratarse de dos Estados vecinos, una zona fronteriza, todo un continente u otra entidad geográfica o el abordaje conjunto de temas comunes. Por ejemplo, la Organización del Tratado del Atlántico Norte OTAN está compuesta de Estados geográficamente distantes entre sí que, de hecho, son parte de dos «regiones» diferentes.

América del Sur es incuestionablemente una realidad geográfica, vista su conformación casi insular entre dos grandes espacios marítimos, la Antártida y una estrecha contigüidad geográfica con el resto del continente. Eventualmente podría ser una región económica y política y ello es considerado como natural y hasta como un mandato en las recurrentes expresiones de los líderes políticos. Sin embargo, no es seguro que esta expresión de determinismo geográfico y/o histórico y hasta económico, político, social y cultural, sea cabalmente compartida por los pueblos de la región «geográfica» sudamericana. Similarmente, tampoco los gobernantes entienden ese «mandato» de la misma manera y, más allá del discurso, ningún país parece dispuesto a moderar la visión «soberanista» de sus intereses.

Al respecto, téngase presente, como se sugirió más arriba, que las construcciones políticas y económicas, pueden tener base en realidades geográficas evidentes, pero no son enteramente dependientes de éstas. Por ejemplo, la Comunidad Andina de Naciones CAN no es una región «geográfica» pues países no miembros son también «andinos». Ocurre lo mismo con el MERCOSUR que, al igual que la región «Andina» es parte de América del Sur, ésta a su vez lo es del hemisferio y éste del mundo. De ahí que muchos países, según sus circunstancias, sean parte de más de una región, especialmente si se entiende ésta en su actual amplitud conceptual.

También considera Naciones Unidas que en relación con las cuestiones de seguridad «regional», el criterio más importante es la coherencia del concepto de seguridad y las preocupaciones de los Estados. Obviamente, importan también factores culturales, económicos y so-

ciales pero sin absoluta claridad en las voluntades políticas, la conformación de espacios de seguridad es inviable.

Consecuentemente y más allá de lo geográfico, para denominar algo en nuestros días como región para cualesquiera fines económicos o políticos, se requiere claridad conceptual, concertación efectiva, propósitos legítimos y viables, obligaciones precisas y otros elementos. Sin ello, guste o no, es sólo expresión de buena voluntad.

2. LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA; CONTEXTOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS

Indudablemente, América Latina es un gran espacio geográfico y también cultural y social en función de valiosos elementos como lengua, historia, visiones, etc. No obstante, hay considerables diferencias entre los países y también al interior de ellos. El Caribe «no latino» implica mayores diferencias y por ende más complejidad pues sus capacidades, problemas e intereses son muy diferentes de otros países de la «región».

Estratégicamente, ninguno de los países latinoamericanos escapó a la división mundial de la Guerra Fría, e inclusive se alinearon con distintos bloques político-militares. Por lamentable que ello haya sido, muestra que buena parte de la historia republicana de la «región» confirma que los intereses no son necesariamente «naturales» ni tampoco «coincidentes».

Hay ahora una evidente pérdida de influencia de los Estados Unidos, en la región y en el mundo. Pero además, tampoco América Latina y el Caribe son un problema prioritario para la seguridad de Estados Unidos, en la medida en que solamente importamos en relación con los problemas de droga y migración ilegal que no son los más serios que enfrenta ese país.

También se verifica la presencia nuevos actores importantes en la región, especialmente China y Rusia. Ello tiene obviamente aspectos positivos pero en el mundo de la globalización, viene también acompañado de serios problemas como las mafias, actualmente muy activas al

igual que las mexicanas, colombianas y peruanas; por no hablar de otros actores inquietantes como las Maras de América Central, los depredadores del medio ambiente, etc. América Latina no está separada del mundo.

2.1. Anhelos y dificultades

La lucha por la independencia se acompañó de un anhelo de unidad. Inversa y lamentablemente, ella fue seguida por conflictos territoriales u otros y aún ahora, casi dos Siglos después, dicho anhelo sigue teniendo grandes dificultades para materializarse sobre bases sólidas. De hecho, los intentos continúan muy marcados por el voluntarismo y hasta la retórica.

Por ejemplo, todos proclamamos la democracia como sistema de gobierno pero las diferencias son muy grandes. En los índices de calidad democrática sólo dos o tres países figuran en buena posición, la mayoría en la mediocre y varios en la mala. Desde hace tiempo, aun conociendo la inseguridad de nuestras sociedades, invertimos fortunas en armamentos. Las instituciones o mecanismos que establecemos suelen carecer de continuidad, presupuesto, sedes y secretarías profesionales. Subrayamos el deseo de actuar conjuntamente pero nuestro «soberanismo» no decae. En el nivel político, jamás hacemos un examen crítico de porqué los numerosos intentos de concertación e integración fracasaron y cuando se hace obvio que el último tampoco funciona, creamos otro aún más complejo.

Todo ello dice mucho de nuestro deseo de buscar la unidad; pero dice más aún de la incapacidad práctica de construir sobre bases sólidas, corregir rumbos, adaptarse a cambiantes circunstancias y concertar obligaciones exigibles.

2.2. Antecedentes latinoamericanos de seguridad

Cuando nuestros gobiernos tratan de temas de seguridad, procuran dar la impresión de que son pioneros en abordar temas y problemas. En realidad, no hay tal cosa. Ya el Tratado de Unión, Liga y

Confederación Perpetua, aprobado en el Congreso Anfictiónico de Panamá convocado por Bolívar y realizado en 1826, contiene todo lo que se puede pedir en materia de integración económica, pero también política, económica, social y hasta de seguridad, incluyendo fuerzas armadas conjuntas.

Desde entonces hemos realizado muchos otros esfuerzos: conferencias, tratados, declaraciones, programas sobre arbitraje, paz, seguridad, limitación de armamentos y desarme, etc. Sin embargo, solamente el Tratado de Tlatelolco es un acuerdo de seguridad y desarme cabalmente latinoamericano. Con su enorme mérito, demoró tres décadas en alcanzar completa aplicación.

Se han «proclamado» varias Zonas de Paz: el Caribe, MERCOSUR, Andina, Atlántico Sur, América Latina y el Caribe (Cumbre de La Habana 2014), Sudamericana y hasta la Conferencia de Ministros de Defensa de Arequipa, Perú 2014, decidió: «seguir consolidando las Américas como Zona de Paz». Sin embargo, no existe declaración o acuerdo que haya establecido tal Zona de Paz. Esto muestra que la buena voluntad no se traduce en planteamientos suficientemente elaborados.

Por otro lado, también hay compromisos que exhiben notable calidad conceptual, visión, precisión y operatividad. La Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa» de Lima y, mejor aún, la Decisión 587 de la CAN sobre «Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común», instrumento perfecto y jurídicamente vinculante, son prueba suficiente de que no se carece de acuerdos valiosos que, infelizmente, no han tenido ninguna aplicación.

2.3. Política, seguridad y defensa en América Latina

Sin cuestionar la buena voluntad de los Gobiernos, es indispensable reconocer que la base sobre la que usualmente se pretende construir proyectos y hasta instituciones, no tiene suficiente solidez. Ello lleva a planteamientos que por elevados que sean, se enfrentan más temprano que tarde con realidades que los frustran. Estas crisis suelen asimismo

llevar a nuevos planteamientos que, al igual que los anteriores, poco parecen aprender de las razones por las que no funcionaron.

Por ejemplo, la fortaleza del Estado de Derecho que entusiastamente se proclama, no se contrasta favorablemente con temas centrales como varias democracias de «baja intensidad», obvia debilidad político-institucional, crisis de representatividad, corrupción, credibilidad mínima en la política e instituciones como Congresos y autoridades como Policía, Ministerios Públicos, Justicia, Penales y demás. En el plano de los compromisos, el Protocolo sobre Democracia Modificadorio del Tratado Marco de UNASUR, es involucionista frente a la Carta Democrática Interamericana; al punto de haber sido denominado como seguro de permanencia en el cargo, especialmente para gobernantes con ánimo de perpetuarse en el poder y de dominación u opresión interna.

La participación de la «política» en los temas centrales de seguridad y defensa es reducida y también compleja. Los políticos suelen tener solamente «tres propuestas»: aumentar sueldos a militares y policías; aumentar las penas; comprar más armas y equipos. Son muy escasos los políticos que entienden o siquiera se interesan realmente en estos temas. Históricamente, la cuestión importante era la «relación» con las Fuerzas Armadas, como factores de poder.

Subsiste perceptible desconfianza y aislamiento al interior de los propios países, que inhiben coordinaciones efectivas. En casos, las instituciones parecen autistas. Al exterior, a lo señalado debe añadirse el «nacionalismo». Todo ello tiene efectos nefastos en inteligencia, legislación, acción conjunta en tiempo real, etc. frente a la versatilidad, agilidad, adaptabilidad y recursos de delincuencias que se sirven eficazmente de todos los medios modernos. Por su parte, los Gobiernos siguen utilizando «Cartas rogatorias», «exhortos» y todas las formalidades burocráticas de décadas de antigüedad.

2.4. Los problemas de seguridad regional

En general, las posibilidades de conflicto «clásico» son consideradas inexistentes y absurdas en América Latina. Para empezar, no se advierten razones que podrían explicar, no ciertamente justificar, tal cosa.

Adicionalmente, los tradicionales criterios de «disuasión» son cada vez menos reconocidos o invocados. Finalmente, desde hace ya buen número de años, los países vienen resolviendo sus diferencias con distintos procedimientos de solución pacífica, incluyendo el recurso a la Corte Internacional de Justicia. En comparación con los diagnósticos de hace no mucho tiempo, en los que proliferaban elementos de conflicto, la situación actual es sumamente auspiciosa en relación al conflicto armado. Por otro lado, las relaciones de confianza y las actividades conjuntas de las fuerzas armadas han aumentado en número y calidad.

Por el contrario, es grave la situación de seguridad general en América Latina y América del Sur. Las llamadas regiones más pacíficas del planeta por la ya mencionada ausencia de conflicto interestatal armado, muestran récords mundiales de inseguridad y homicidios. Actualmente, son ya indiscutibles los altos niveles de violencia e inseguridad ciudadana. El control de tráfico de drogas, lavado de dinero, contrabando y tráfico y trata de personas es mínimo. Adicionalmente, aumenta la «desfronterización» y los «territorios desgobernados» por ausencia, ineficiencia o corrupción del Estado frente a la informalidad, la ilegalidad y crimen.

Obviamente, el deterioro de la seguridad viene imponiendo costos cada vez mayores en vidas y daños humanos, violencia de diversos tipos, multiplicación de situaciones de riesgo para las personas y sociedades, etc. En términos económicos, ya constituyen una pesada carga no solamente para los ciudadanos sino también para las actividades productivas y los Estados mismos.

3. LA DECLARACIÓN DE MÉXICO Y LA SECURITIZACIÓN

La Declaración sobre la Seguridad en las Américas de 2003, incorpora el concepto de seguridad multidimensional; concepto originalmente referido a «amenazas multidimensionales». Comprende dos áreas esenciales: las amenazas tradicionales y las denominadas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos.

Las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa incluyen: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza

extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. Se incluyen también la pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; daño... accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Como se advierte, el propósito fue no omitir ningún tema que tuviera interés para países de ubicación, dimensiones, realidades y problemas sumamente diferentes. De ahí la expresión «preocupaciones y otros desafíos...» que da cuenta de la necesidad de no excluir del ámbito de la seguridad a distintos tipos de problemas; evitando por otra parte incluirlos en el concepto de «amenazas».

En síntesis, para las amenazas tradicionales la Declaración propone encontrar la respuesta en el reconocimiento de los principios y la aplicación de las normas del derecho internacional. Para las «nuevas amenazas» o problemas o desafíos, se establece que se requerirán esfuerzos inéditos de cooperación internacional.

3.1. Dificultades para su aplicación

El número, la complejidad y la diferencia de los temas incorporados confirma, como indicado al comienzo, la casi insalvable limitación del vocablo «seguridad» uno de los más polisémicos de la lengua española u otras. Las calificaciones de multidimensional, integral, humana, suficiente, etc. confirman esa dificultad.

Para Héctor Saint Pierre: «La ‘multidimensionalidad’ como enfoque o adjetivo general de la seguridad es heurísticamente infértil, analíticamente inadecuado y operacionalmente peligroso»(1). Por su parte, estima Juan Rial: «La capacidad de traducir operativamente un concepto tan vasto es baja y además puede conducir a caminos no deseados». Recuerda al respecto la «Doctrina de Seguridad Nacional» de los años sesenta(2).

La disposición a «securitizar» casi todos los problemas, revela las diferencias entre países y subregiones, así como las dificultades de los gobiernos de atender los múltiples asuntos que interesan a los países y sociedades y que deberían enfrentarse mediante el adecuado funcionamiento del Estado. En este sentido, securitizar equivale a mostrar interés y prioridad, pero también la esperanza de que el asunto se tratará con mayor urgencia y recibirá más recursos. Sin embargo, en la práctica no está demostrado que eso ocurra efectivamente.

Con sus no pocos problemas, la Declaración concierne las cuestiones más sensibles para la paz y la seguridad del continente y sus sociedades. Por ello, es especialmente lamentable que haya recibido de los Gobiernos tan poca atención efectiva; por no hablar de la organización, recursos y coordinaciones y acciones internas y externas que requería. Si bien se han hecho algunas cosas en el ámbito de la OEA, el evidente deterioro de la seguridad de la mayor parte de las sociedades del continente demuestra la enormidad de los esfuerzos pendientes y la modestia de las voluntades políticas para trabajar conjuntamente.

4. NUEVAMENTE; ¿DE QUÉ REGIÓN: AMÉRICA LATINA O AMÉRICA DEL SUR UNASUR?

La cuestión central sería determinar si las singularidades de América Latina o América del Sur, que ciertamente existen, determinan la existencia de problemas de seguridad exclusivos de una u otra región o de ambas. Además, tampoco podemos excluir al Caribe, no solamente por hacer parte del Hemisferio sino porque nuestros intentos institucionales pretenden abarcarlo. El ejemplo más reciente es la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe CELAC.

En realidad, no hay ningún tema de seguridad que pueda considerarse exclusivo de la región, como quiera que se entienda ésta. Todos los problemas de seguridad son comunes, aunque en diferente medida, al hemisferio y la mayoría de ellos también al planeta. Tan es así que por esta razón se han concertado acuerdos, establecido instituciones y mecanismos y realizado conferencias hemisféricas y mundiales.

Quizá lo singular podría ser no exportar problemas de seguridad de la región; lo cual es muy difícil por temas como la droga y otros.

Determinar que amenazas «externas» efectivamente lo son y, más aun, lo serían para todos, es igualmente muy difícil. En todo caso, ningún país ha sido suficientemente explícito a este respecto.

4.1. Validez del enfoque regional

Si los problemas de seguridad fueren mundiales, es legítimo plantearse la eficacia de abordarlos en espacios más restringidos. La necesidad y viabilidad de hacer esto debe ser inequívocamente explicitada y demostrada, no cabiendo suposiciones basadas en la geografía, identidades más o menos verificables u otros elementos

El mínimo exigible para plantear un enfoque «regional», es que pueda mostrar que posee incuestionablemente «valor añadido» frente al tratamiento global de cualquier problema de seguridad. Ese «valor añadido» podría ser la capacidad de aislamiento y resolución de la amenaza o una significativa contribución regional a los esfuerzos globales. Ello no es automáticamente evidente en lo regional que, como consecuencia de ello, no es necesariamente un valor «per se», requiriendo entonces justificarse adecuadamente. Esa justificación implica que lo «regional» en materia de seguridad tiene también que basarse en una comunidad de intereses que comprenda los sistemas económicos y políticos en el marco de los cuales la seguridad de las sociedades y los Estados debe ser protegida.

En nuestro caso, lamentablemente, los acuerdos de integración económica «regionales» como CAN, MERCOSUR y CAFTA se enfrentan a las actuaciones de los propios miembros y a la diferencia de sistemas económicos. Su situación es crítica y no hay manera de disfrazarla. Sobre el sistema político ya se ha comentado. Si se quiere que lo regional tenga alguna eficacia, sus agendas de seguridad, desarrollo y políticas no pueden ser, independientes. Entonces, ¿por qué creemos que en nuestro caso pueden serlo?

4.2. Amenazas tradicionales al interior de América Latina

Como en cualquier otra región del mundo, lo tradicional hace acá esencialmente referencia al quebrantamiento o amenaza de quebrantamiento

tamiento de la paz. Como el tema es de interés mundial, en nuestro caso su tratamiento regional exige la concertación de tratados con obligaciones exigibles y valor añadido superiores a lo dispuesto en las Cartas de Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos. Adicionalmente, deben incluir los desarrollos del derecho internacional como los contenidos en las Resoluciones de la Asamblea General ONU 2625 (XXV) sobre «Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados..», 3314 (XXIX) «Definición de la Agresión», 37/10 «Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales», y 2131 (XX) y 36/103 sobre no intervención y no injerencia en los asuntos internos de los Estados.

Esto es esencial porque las referencias genéricas al Derecho Internacional o la Carta de Naciones Unidas, útiles como son, no dan cuenta del hecho que hoy las obligaciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad son más detalladas y exigentes que hace apenas algunas décadas y, por ende, deben ser explícitamente reconocidas. Con menos de eso, cualquier acuerdo regional sería innecesario y hasta inconveniente, porque podría alegarse prioridad regional.

Adicionalmente, el intento regional deberá verificar su factibilidad en función de las disposiciones del Capítulo VIII de la Carta ONU sobre «Acuerdos Regionales». Esto obliga a plantearse si en las actuales circunstancias es pensable que CELAC o UNASUR se ajusten a estos requisitos. De no ser el caso, deberá sopesarse rigurosamente el interés de cambiar obligaciones exigibles por expresiones de buena voluntad.

4.3. UNASUR y la seguridad y defensa

Es difícil conocer adecuadamente lo que estaría ocurriendo, vista la insignificante información oficial sobre la actuación de los Consejos creados en UNASUR en relación a temas de seguridad.

El Consejo Sudamericano de Defensa, por iniciativa del Brasil, fue el primero en establecerse en el «nuevo» espacio sudamericano. La propuesta inicial, que prácticamente equivalía a un sistema de seguridad colectiva, fue recortada a una instancia de consulta, coordinación y

cooperación. Varios miembros descartaron cualquier interpretación que sugiriera una fuerza regional conjunta.

Por otro lado, interesa el propósito de «Construir una identidad sudamericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe». Siendo siempre positivo fortalecer «la unidad» —y anótese que incluye al Caribe— que obviamente no es UNASUR; «construir una identidad» supone que eventualmente los miembros deberán tener «intereses idénticos» en la cuestión central de defensa, que puede llegar a implicar el uso de la fuerza. Un propósito de tal envergadura no puede suponerse, ni tampoco afirmarse a priori que sea deseable. Del mismo modo, tal propósito solamente puede ser responsabilidad de las más altas autoridades políticas y no de representantes de Ministerios de Defensa, por bien intencionados y competentes que fueren.

Además, ¿no puede dejar de preguntarse qué es lo que se defendería en común? No será ciertamente la economía pues no hay manera de minimizar las grandes diferencias en visiones y modelos. Tampoco el sistema político pues más allá de las protestas sobre la floreciente democracia en la región, es obvio que varios gobiernos están actuando muy lejos de las exigencias mínimas de la democracia representativa. Que nadie se atreva a denunciarlos es otra cosa. ¿Entonces, qué tenemos realmente que defender en común?

4.4. Otros consejos

La negativa de varios países a que el Consejo de Defensa se ocupara de cuestiones de «seguridad», demuestra que fue insuficiente la reflexión inicial sobre lo que se quería o debía hacer y llevó posteriormente a establecer otros Consejos. El segundo fue el de lucha contra las drogas, rebautizado piadosamente como «problema mundial de las drogas». Le siguió luego el «Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional».

Se sabe muy poco de ellos, sus conceptos operativos y resultados y, especialmente, su relación con las instituciones y mecanismos hemisféricos

y mundiales que tratan de tales temas. Solo se han encontrado referencias marginales en los documentos de los Consejos. En todo caso, las sociedades no se han beneficiado hasta ahora de los trabajos de tales organismos.

4.5. Deseos, realidades y eficacia

Diversos analistas reconocen el esfuerzo por reconceptualizar a América Latina y el Caribe como una comunidad de intereses comunes en seguridad, pero desconfían de que la retórica sea seguida de acción. Ello hace indispensable distinguir la realidad del entusiasmo, la buena voluntad, el voluntarismo y hasta la exigencia de estar de acuerdo porque somos hermanos o, al menos, la renuencia de no pocos gobiernos a enfrentarse con otros; generalmente los más «creativos».

Téngase presente que si nuestros «consensos» formulados en casi dos siglos fueran tan legítimos como quisiéramos creer, la estabilidad, paz, seguridad y defensa de América Latina y América del Sur, por no hablar de la cooperación, el progreso y el desarrollo, serían muy diferentes.

Por ello, la eficacia de los intentos regionales no depende de la elevación de los propósitos, ni la permanente disposición de los gobiernos a lanzarse en proyectos que animados de la mejor voluntad y exaltados con la más inflamada retórica, suelen mostrar una preocupante tendencia a la irrelevancia y hasta el fracaso.

Es indispensable que los planteamientos de unidad y acción conjunta cuenten con bases sólidas, las cuales no pueden ser fruto de entusiasmos sino que exigen adecuada y detenida reflexión, examen y verificación crítica de los supuestos del problema, planteamientos razonables y viables y medios adecuados.

Los fines deben ser propositivos y no confrontacionales. Es obvio que la unidad latinoamericana no se construirá como oposición a formas de imperialismo, reales o supuestas; ni a partir de ideologías de cualquier signo o moda. Partir de ello es garantía de fracaso, más allá de las presiones que traten de ejercerse sobre determinados países para que actúen en línea con las visiones progresistas o con cualquier otro planteamiento.

En general, al igual que en cualquier otra región del mundo, nuestros «compromisos» deberían acompañarse de mínimos de formalidad

e institucionalidad. Entre otros, se requieren precisiones sobre las obligaciones exigibles, sedes, presupuestos, memoria institucional para aprovechar experiencias, mecanismos de seguimiento y adaptación, etc.

Cuando se trate de cualesquiera compromisos que se concierten en materia de seguridad y defensa, es obvio que deberán ser tan o más precisos, rigurosos y exigibles que los anteriormente concertados; e incluir procedimientos de convergencia y coordinación con las instituciones existentes en los niveles hemisférico y mundial.

4.6. Las fuerzas armadas

Actualmente, la improbabilidad de conflicto clásico en el continente unida al colapso de la situación de seguridad ciudadana, atrae renovada discusión sobre los roles de las Fuerzas Armadas. De hecho, estaría creciendo el apoyo a la idea que participen directamente en la protección de personas y represión del delito, tarea esencial y tradicional de las fuerzas policiales.

Esta tendencia, explicada en buena parte por la frustración y ansiedad de millones de ciudadanos, no es nueva en América Latina y el Caribe. Sin embargo, hasta ahora, se mantiene sin respuesta suficientemente clara a cuestiones como delincuencia con potencia de fuego (culebras bolivianas?), control territorial y poblacional, lucha contra las drogas, seguridad urbana y rural, medio ambiente y otros.

El tema es sensible y controversial. En la historia regional, los regímenes militares han hecho de todo, incluyendo naturalmente las tareas relativas a la seguridad interna y ciudadana. Actualmente hay una remilitarización de hecho de la seguridad en América Central y parcialmente en México y otros países. Algunos hablan de «El retorno de los que no se fueron» y no pocos, incluyendo políticos presionados y desinformados, aspiran a sacar cuanto antes a las fuerzas armadas «a las calles».

4.7. Seguridad y corrupción

La corrupción es el recurso favorito de la delincuencia nacional o transnacional organizada. Por su propia naturaleza, es un recurso más

fácil, discreto y efectivo que la violencia o el asesinato. En América Latina su infiltración en la política y las instituciones del Estado es profunda e inocultable. Sobran ejemplos nacionales y el Banco Mundial considera que su costo equivale ya al 9% del PBI regional. Es fácil imaginar lo que ello significaría en términos de desarrollo humano y bienestar de no desviarse tan fácilmente, como lo hace ahora, al delito y los delincuentes.

Preocupa también la tolerancia y/o participación de amplios sectores de la población en este delito. La elección de autoridades con antecedentes delictivos es un hecho incuestionable, lamentable y alarmante. Más aún, cuando amplios sectores sociales consideran que todos los políticos son corruptos, la elección de aquellos más «conocidos» parece un precio razonable a pagar frente a otros que podrían resultar aun más corruptos.

La propagación de la delincuencia se facilita por la altísima expectativa de impunidad, que es el mayor aliciente de muchos delitos y que no sería posible si las instituciones del Estado no estuvieren tan penetradas por la corrupción. Esto obliga a que la corrupción, que tiene sólo menciones marginales en los textos políticos regionales sea calificada como problema de la más alta prioridad. Sin embargo, en las actuales condiciones regionales; ¿Sería pensable una Convención de UNASUR sobre la corrupción? ¿Y si se hiciera, sería más exigente que la insuficiente Convención Interamericana en la materia?

5. CELAC, UNASUR Y LA UNIÓN EUROPEA

Más allá de la similitud de las denominaciones, conviene examinar las respectivas realidades.

La Unión Europea se inició como un acotado proyecto económico, aun cuando en el fondo aspiraba a crear condiciones que evitaran nuevas guerras. Fue creciendo en medio Siglo de difíciles negociaciones, incorporando temas políticos de democracia y Derechos Humanos y sólo más recientemente plantea, en adición al marco de la OTAN, las cuestiones de seguridad y defensa.

Es indispensable preguntarse si la apuesta sudamericana de seguir un recorrido inverso al europeo en las cuestiones más sensibles para cualquier Estado, como son las de seguridad y defensa, tendrá viabilidad. El examen crítico de nuestros antecedentes debe preceder cualquier planteamiento que, más allá de la retórica, ofrezca un mínimo de seriedad.

6. LA ONU, LA OEA Y LA SEGURIDAD Y DEFENSA

Por su antigüedad, experiencia acumulada y recursos, estas organizaciones intentan responder a la necesidad de que las amenazas transnacionales o multidimensionales reciban respuestas cooperativas de los países de todos los continentes.

En el caso de la OEA, se trata más que de geografía o del interés de los Estados Unidos como potencia hegemónica en el continente. Tiene compromisos sustanciales en materia de Democracia y Derechos Humanos que interesan a todos los ciudadanos. Preocupa que actualmente sea objeto de indiferencia y hasta hostilidad y no se planteen propuestas de reforma y actualización. Esto no es gratuito, pues tiene enemigos abiertos y saboteadores discretos. Ignorarlo es pura ingenuidad.

La OEA tiene un acervo importante en materia de paz y seguridad, constituido por Tratados como la Carta de la Organización, el TIAR, convenciones sobre terrorismo, armas de fuego, corrupción, transparencia en adquisiciones de armas convencionales, desastres naturales, derechos humanos (esenciales para la seguridad humana), luchas civiles, penales y cooperación judicial, desminado, etc.

Cuenta con una activa Comisión de Seguridad Hemisférica, una Secretaría de Seguridad Multidimensional, la Comisión sobre drogas; además de una larga trayectoria de conferencias de defensa, militares, centros de estudio, JID, etc. Con todas las instituciones y realizaciones de la OEA, hacer como que no existiera, que es lo que pretenden nuestros «acuerdos» regionales sobre seguridad, es puramente una irrelevante expresión de política.

Las Naciones Unidas han concertado a lo largo de décadas numerosos tratados sobre seguridad. Poseen amplia experiencia, instituciones

especializadas, capacidad de concertación y alcance mundial. Además de su apoyo a los esfuerzos nacionales, coopera con todos los regímenes internacionales o regionales que lo deseen. Su participación es indispensable en cualquier proyecto que pretenda resultados efectivos.

Visto lo anterior, ¿cabe preguntarse si UNASUR debe replicar en su interior todas y cada una de dichas instituciones y programas o si, por el contrario, es indispensable que trabaje permanente y estrechamente en cooperación con ellas? Si la respuesta fuere esta última, sería indispensable que lo indicara de manera inequívoca. Lamentablemente, hasta ahora no es el caso.

7. LO MULTIDIMENSIONAL EN SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y AMÉRICA DEL SUR

Retomando el concepto de «multidimensionalidad», es preciso tener muy claro lo que implica la disposición a asumirlo en esta parte del mundo. Ya se vio más arriba que la Declaración sobre la Seguridad en las Américas de México 2003, incluye entre las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos, temas de terrorismo, delincuencia organizada transnacional, drogas, corrupción, lavado de activos, tráfico de armas, pobreza extrema, exclusión social, desastres naturales y de origen humano, VIH/SIDA, medio ambiente; trata de personas; seguridad cibernética; armas de destrucción en masa, etc.

Cada uno de esos temas implica dificultades tan gigantescas, que ningún país de la región ha conseguido siquiera mantenerlo dentro de márgenes que podrían llamarse históricos. Si se relacionan y confluyen dos o más, como suele ser el caso, la dificultad crece exponencialmente. A partir de ahí, es legítimo preguntarse si nuestros países podrían, con sus actuales condiciones políticas y sus capacidades reales, enfrentarse al conjunto «multidimensional» de elementos que impactan negativamente la seguridad.

La pretensión de intentarlo es, esencialmente, una expresión de voluntarismo. Tratar de resolver todos los temas entre nosotros y al mismo tiempo, puede ser un loable propósito pero está irremediabilmente desconectado de la realidad.

8. ¿ASPIRINA RETÓRICA O CAMBIO REAL?

Las circunstancias exigen que gobiernos y sociedades de América Latina asignen mayores esfuerzos a la seguridad. Sin embargo, por lo expuesto, los retos son insuperables por ahora. La inercia, burocratización, corrupción, ignorancia, irresponsabilidad, debilidad y falta de voluntad no desaparecerán por la retórica imperante. Tampoco ayuda la poco explícita disposición a abordar el tema en conjunción con el resto del hemisferio y, en general, de la comunidad internacional.

La dimensión de los problemas de seguridad que nos afligen obliga a preguntarnos si, ¿es posible continuar con nuestros elevados propósitos pero carentes de resultados o si estamos realmente dispuestos a realizar un cambio real? De la respuesta dependerá la seguridad de centenares de millones de latinoamericanos y, también, de los Estados que deben protegerlos. Sin cambio auténtico, no perceptible por ahora, la retórica imperante continuará empeorando la ya grave situación. Un comienzo sería que los gobiernos no sigan disimulando la dimensión de su estrepitoso fracaso en la principal tarea para la cual existen.

**DIMENSIONES Y ESPACIOS DE LA SEGURIDAD
MULTIDIMENSIONAL: EL CASO PERUANO**
**DIMENSIONS AND AREAS OF MULTIDIMENSIONAL SECURITY:
THE PERUVIAN CASE**

JOSÉ H. ROBLES MONTOYA¹

RESUMEN

El presente artículo busca describir un nuevo enfoque de la seguridad nacional basado en la multidimensionalidad de las amenazas que enfrenta y direccionada fundamentalmente a la protección de la persona y la consecución de su desarrollo. Este nuevo planteamiento se viene desarrollando con la participación de los diferentes sectores de la administración pública y con los diferentes niveles de gobierno. El artículo establece en primer lugar un marco conceptual, basado en la Declaración de Seguridad de las Américas en la conferencia de México 2003 donde se incorpora los conceptos de amenazas, preocupaciones y desafíos como variables a tener en cuenta para la seguridad nacional. Finalmente desarrolla el como articular el enfoque multidimensional en el sistema de seguridad nacional.

PALABRAS CLAVE: Seguridad Nacional, Seguridad Multidimensional, Seguridad Humana, Desarrollo Humano, multidimensionalidad.

ABSTRACT

This article aims to describe a new approach to national security based on the multidimensionality of the threats facing fundamentally directed to the protection of the person and the achievement of its development. This new approach is being developed with the participation of different sectors of public administration and different levels of government. The first article provides a conceptual framework based on the Declaration on Security in the Americas in Mexico 2003 conference where the concepts of threats, concerns and challenges as variables to consider for national security is incorporated. Finally develops as articulate multidimensional approach to national security system.

KEY WORDS: national security, multidimensional security, human security, human development

¹ Abogado. Ingeniero civil. Licenciado en ciencias militares con mención en Ingeniería. Estudios de posgrado a nivel maestría en Administración y en Ciencias Políticas con mención en Relaciones Internacionales. Graduado del Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa en la Universidad de la Defensa EE.UU. Coorganizador de la VIII semana Iberoamericana. Actualmente se desempeña como Director General de Gestión del Sistema de Defensa Nacional en Lima, Perú

INTRODUCCIÓN

Los procesos de transición y/o consolidación democrática en América del Sur en las dos últimas décadas del siglo xx buscaron insertar a la región en la globalización, entendida esta como un proceso que consiste en la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países, unificando mercados, sociedades y culturas, a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que les dan un carácter global.

Si bien es cierto, Suramérica no presenta relevancia como potencia militar, industrial, tecnológica o nuclear; si constituye un espacio de gran gravitación mundial en el futuro por ser dueña de una gran reserva de recursos naturales que buscarán ser aprovechados por otras regiones. La intención de los países suramericanos en el siglo xxi de buscar el desarrollo y la protección de sus recursos naturales se debe promover a través de un efectivo proceso de integración y unidad.

En ese sentido los conceptos de seguridad nacional empleados en la región, y por consiguiente los sistemas que desarrollen dichos conceptos, deben de dejar de priorizar, casi en exclusiva, al Estado como sujeto receptor de la seguridad de un país sino que deben privilegiar la protección de los individuos como el sujeto principal de la Seguridad en la Región. Este nuevo enfoque de seguridad, que busca el cambio de paradigmas, sustentado en la priorización de amenazas, de carácter multidimensional y transnacional, que afectan seriamente el desarrollo de las personas, debe establecer una respuesta integral, multi-sectorial y multinivel de parte de los estados.

Este aspecto obliga pues a los estados a (re)organizar sus esquemas de actuación y el diseño de sus organizaciones con la finalidad de hacer frente a las nuevas preocupaciones y los nuevos desafíos al desarrollo de sus ciudadanos y de reducción de amenazas y riesgos. La representatividad de los ciudadanos, la institucionalidad de los sistemas organizacionales del estado, y la transparencia de las acciones de los funcionarios públicos sustentan, dentro de la globalización, a las democracias como sistema de vida.

En ese sentido:

... esta nueva concepción democrática determina que las instituciones gubernamentales, entre ellas las fuerzas de seguridad, cambien sus estructuras, sus organizaciones, sus procesos y en especial su mentalidad, con el fin de adaptarse a su nuevo rol en el marco de gobiernos plenamente democráticos² (Robles, 2006, p. 155).

Hay que resaltar que el enfoque de Seguridad Multidimensional se estructura no como una visión lineal que desarrolla un concepto, sino que es producto de un proceso dinámico donde confluyen múltiples elementos que subsisten, permitiendo y exigiendo que se garantice la seguridad tanto del hombre (de manera prioritaria) como del propio Estado (en tanto se mantienen vigentes las amenazas tradicionales), ello facilita este enfoque de carácter mixto que hace realidad el nuevo paradigma de la seguridad.

ASPECTOS CONCEPTUALES

La multidimensionalidad de la seguridad se sustenta fundamentalmente en el enfoque de la seguridad humana, aunque también incorpora aspectos de los conceptos de Seguridad Colectiva y Seguridad Cooperativa³, centrada en la priorización de la persona como sujeto activo de la seguridad y en la responsabilidad de proteger que tienen los estados para con sus ciudadanos incorporando los conceptos de amenazas preocupaciones y desafíos que tienen los estados para alcanzar el pleno desarrollo de sus individuos.

En cuanto a la seguridad humana podemos señalar que se conceptúa como la seguridad de las personas en su quehacer diario y que no

² Robles Montoya, José «Asignación de recursos para la defensa: el caso del presupuesto 2003-2005» en «Operaciones conjuntas: civiles y militares en la política de defensa» serie democracia y fuerza armada volumen 6. IDL. Lima 2006. p. 155.

³ La seguridad colectiva es un sistema político ínter o supranacional que busca la paz por los participantes del sistema, y en el que cualquier alteración del orden establecido es tomado en consideración por todos los miembros participantes, dando lugar a una reacción conjunta frente a la amenaza. No va dirigido contra ningún enemigo externo y aspira a ser un sistema de seguridad universal, en el que ningún estado se quede fuera. En este sistema, un agresor potencial es disuadido ante la perspectiva de una unión del resto frente a él. Mientras que seguridad Cooperativa busca el consenso institucionalizando de seguridad.

se alcanza mediante el instrumento militar mediante la defensa militar de las fronteras de un país, sino que es la seguridad que se alcanza con la consecución del desarrollo humano, es decir, aquel que garantiza la capacidad de cada cual para ganarse la vida y satisfacer sus necesidades básicas. El concepto de seguridad humana, empezó a ser tomado en cuenta cuando es tratado en el *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1994 elaborado por el PNUD⁴. El nuevo concepto de seguridad humana, por tanto, ha venido a complementar y ensanchar el de desarrollo humano, pues aquella es base necesaria para éste, y viceversa. Entendiendo el concepto de desarrollo humano no como el mero crecimiento económico del país y el mero crecimiento de los índices macroeconómicos sino por el contrario la evolución y fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos para valerse por sí mismos. Existe pues una relación intrínseca entre seguridad y desarrollo; podríamos afirmar que no existe una sin otra⁵.

Aquí es conveniente resaltar que la misma definición de seguridad proveniente de las NN.UU. que establece que seguridad es la situación en que las personas están libres de cualquier tipo de presión es la definición que más resalta el carácter humano de la seguridad. Definición que fue resaltada y valorada por Kofi Annan cuando indica:

Las demandas que enfrentamos reflejan el consenso que la seguridad colectiva no puede ser definida estrechamente como la ausencia de conflicto armado, sea este entre o dentro de los Estados. La violación de los derechos humanos, los grandes desplazamientos de la población civil, el terrorismo internacional, la pandemia del SIDA, el tráfico de armas y de drogas y los desastres medioambientales representan amenazas directas a la seguridad humana, forzándonos a una coordinación mucho mayor para hacerles frente... ningún cambio en la manera en que pensamos o actuamos podría ser más importante que éste: debemos poner a las personas en el centro de todo lo que hagamos⁶ (Annan, 2000, informe).

⁴ Para revisar el informe ver www.undp.org.

⁵ Aquí la famosa frase de Kofi Annan «no hay seguridad sin desarrollo ni desarrollo sin seguridad» adquiere todo su valor.

⁶ Annan Kofi. «Nosotros los pueblos. El rol de las Naciones Unidas en el siglo XXI» Informe presentado en la Cumbre del Milenio. 2000.

Esta definición establece claramente que la seguridad humana más que un instrumento para alcanzar la seguridad de un país representa un nuevo enfoque basado sin duda alguna en un cambio de paradigma donde la principal preocupación de la seguridad son las personas y ya no el estado en si mismo; por ello, la seguridad humana debemos entenderla como un complemento y no como un sustituto al concepto de la seguridad de un estado; complemento que permite articular adecuadamente los conceptos de seguridad nacional con desarrollo humano vinculándolo con el concepto de derechos humanos que le da fuerza y sostenibilidad.

En consecuencia con el enfoque indicado las Naciones Unidas han establecido siete tipos de seguridad: seguridad económica, seguridad en salud, seguridad medioambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad, seguridad política. Estas seguridades, que fortalecen el concepto globalizador de seguridad humana, presentan características que les permiten hacer frente a las amenazas al desarrollo humano.

Los diferentes tipos de seguridad así como las características correspondientes y las amenazas a las cuales hacen frente se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Tipos de seguridad humana y sus amenazas

Tipo de seguridad humana	Características	Amenazas/indicadores
Seguridad económica	Disponibilidad de ingresos básicos, procedentes del trabajo, el Estado o los mecanismos de ayuda tradicionales (en el ámbito de la familia o comunidad).	Aumento del desempleo, reducción de los salarios reales, aumento de la inflación, pérdida de los bienes productivos, aumento de disparidad de ingresos entre ricos y pobres.
Seguridad en salud	Cuerpo sano, entorno en condiciones de salubridad, cobertura del sistema sanitario.	Aumento de insalubridad, propagación de epidemias, deterioro del sistema sanitario, empeoramiento del acceso al agua potable.
Seguridad medioambiental	Equilibrio ecológico, sostenibilidad del desarrollo.	Deterioro de los ecosistemas local y mundial, agotamiento de los recursos.

Tipo de seguridad humana	Características	Amenazas/indicadores
Seguridad personal	Ausencia de violencia física.	Incremento de diferentes tipos de violencia física (represión política, agresiones extranjeras, conflictos civiles étnicos o religiosos, delincuencia, malos tratos a mujeres y niños), narcotráfico, etc.
Seguridad de la comunidad	Protección dada al individuo por la comunidad, familia o grupo étnico (protección física, ayuda material, sentimiento de grupo e identidad cultural, etc.).	Prácticas opresivas por parte de comunidades tradicionales (mano de obra forzada, trato cruel a la mujer, discriminación étnica), deterioro del tejido cívico.
Seguridad política	Respeto a los derechos fundamentales del individuo, garantías democráticas.	Incremento de la represión política (encarcelamientos, torturas, desapariciones, censura), violaciones de derechos humanos, y autoritarismo; desintegración del Estado nación por rivalidades (étnicas, religiosas, políticas), escalada del gasto militar.

Fuente: Informe PNUD 2004.

En esa misma línea la OEA asume el enfoque de seguridad multidimensional cuando expresa:

Considerando (...) que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales (...). Declaran (...) que la seguridad en el Hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales⁷.

Este concepto apunta a fortalecer tres tipos de libertades en la persona: libertad contra el miedo para lo cual privilegia como instrumento a utilizar la consecución de un permanente clima de paz; la libertad contra las necesidades básicas cuyo instrumento a utilizar es la consecución

⁷ OEA. Trigésimo Segunda Asamblea General de la OEA. Bridgetown, Barbados, Junio 2002.

del desarrollo humano; y, la libertad para vivir con dignidad cuyo instrumento central es el irrestricto respeto por los derechos humanos. Para el logro de estas libertades se plantea el incremento de las capacidades del Estado y de la sociedad en su conjunto para promover el desarrollo humano de su población y no solo el crecimiento económico fortaleciendo asimismo las capacidades de resiliencia reduciendo las vulnerabilidades de las sociedades frente a las amenazas al desarrollo como país.

La aplicación del concepto de seguridad humana se convierte entonces en un reto importante y una obligación para los estados en tanto requiere análisis y enfoques de diversas disciplinas para el logro de la seguridad de un país, especialmente en nuestra Región; análisis y enfoques que ya no compete sólo a las relaciones internacionales y a los estudios estratégicos de defensa nacional, sino que entra en los campos de otras disciplinas que trabajan en pro del desarrollo humano, por ejemplo, en el campo de la economía, la ciencia política, la antropología o los enfoques de género.

En la actualidad la seguridad del territorio y la preservación de la soberanía no son aspectos del mayor interés de los ciudadanos en la consecución de su seguridad, sino más bien advierten que las amenazas reales a su seguridad provienen no de posibles ataques externos, sino de su alta vulnerabilidad y la insatisfacción de sus necesidades básicas.

En cuanto a la responsabilidad de proteger del estado debemos afirmar que es un principio que promueve la protección de los ciudadanos por parte del Estado; es, en consecuencia, una alta política al servicio de una causa humanitaria.

«La responsabilidad de proteger es un reconocimiento de la igualdad de todos ante la ley, basada en la dignidad innata de cada hombre y de cada mujer. La Santa Sede desea reafirmar que todo Estado tiene el deber fundamental de proteger a la propia población de las graves y prolongadas violaciones de los derechos humanos y de las consecuencias de las crisis humanitarias»⁸

⁸ Parte del discurso pronunciado por el Arzobispo Bernardito Auza observador permanente de la santa sede ante la ONU en la 69 sesión de la asamblea general.

En ese sentido consideramos como amenazas a aquellas actividades o acciones percibidas como una situación latente en la que un actor puede afectar la seguridad nacional. Esta conceptualización trae implícito «(...) la existencia de una voluntad hostil destinada a producir un efecto (...)»⁹ (Novak, Namihas, 2014, p. 30). Como preocupación entendemos a aquellas situaciones potencialmente desfavorables que obstaculizan el desarrollo y podrían contribuir a la generación o mayor impacto a las amenazas que afectan la seguridad nacional mientras que entendemos como desafíos a aquellos retos que asume el estado para consolidar el desarrollo y reducir el efecto de los factores contribuyentes a las amenazas que afectan la seguridad nacional.

Los países suramericanos somos signatarios de la Declaración sobre Seguridad de las Américas; sin embargo, a doce años de la Declaración, aun no podemos concordar menos uniformizar las definiciones de amenazas, preocupaciones y desafíos en la Región a pesar de existir un listado de amenazas planteadas en la Declaración. Estas diferentes conceptualizaciones se dan en cada país tal como lo mostramos en el cuadro siguiente:

Cuadro 2. Amenazas, Preocupaciones y Desafíos

País	Amenazas, preocupaciones y desafíos
Bolivia	Amenazas: Guerra Convencional (ataque de otro país); Amenazas Transnacionales: Crimen organizado, corrupción, migraciones ilegales, contrabando, tráfico de armas, insurgencia armada y terrorismo; Otras amenazas: remoción natural o provocada de hitos fronterizos, separatismo o secesionismo, impedir operaciones militares o policiales, desastres naturales, afectar áreas vitales y servicios públicos, destrucción o enajenación del patrimonio nacional, uso de la informática y cibernética contra el Estado, actos en contra del transporte, bloquear actividades de inteligencia, atentados contra diplomáticos bolivianos en el extranjero, propagar enfermedades, destrucción de carreteras, motines propiciados por uniformados y otros. Fuente: Ley de Seguridad y Defensa integral (2010).

⁹ NOVAK Fabian y NAMIHAS Sandra. Cooperación en Seguridad entre el Perú y sus vecinos. Amenazas no tradicionales. Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer. 2014, p. 30.

Brasil	Amenazas: No se siente amenazado ni se constituye en una amenaza para sus países vecinos. Preocupaciones: Tutoría externa para el control y protección de la Amazonia, Incapacidad de dominio de tecnologías de importancia estratégica (Cibernética, Espacial y Energía Nuclear), Industria militar con limitada capacidad tecnológica independiente, baja densidad demográfica y limitado transporte terrestre en la región amazónica, y práctica de ilícitos internacionales y crímenes conexos. Fuente: a. Política de Defensa Nacional (2005) y b. Estrategia Nacional de Defensa (2008).
Colombia	Amenazas: Grupos armados al margen de la Ley, delitos contra los ciudadanos (secuestro, extorsión y homicidio), amenazas externas y desastres naturales. Desafíos: Corrupción regional y Nacional, explotación ilegal de minerales y recursos naturales. Fuente: Política integral de Seguridad y Defensa para la prosperidad (2011).
Chile	Riesgos y Amenazas: Crisis o ataque al territorio nacional, terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas y proliferación de armas de destrucción masiva, catástrofes y ciber ataque. Vulnerabilidades nacionales que afectan la Seguridad: Vulnerabilidad energética, desigualdad social, población insuficiente y mal distribuida, y restringida visión geopolítica de la integración territorial. Tendencias globales que inciden en la Seguridad: Disfunciones de la globalización, riesgos de la evolución tecnológica, efectos del cambio climático, conflictividad internacional, presiones demográficas, creciente presión por recursos naturales, crimen organizado transnacional y pandemias. Fuente: Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (2012-2024).
Ecuador	Amenazas específicas: La extrema pobreza, la desigualdad y la exclusión social, los problemas del medio ambiente, las enfermedades infecto contagiosas, los conflictos de identidad étnica, el comercio y transporte de materiales peligrosos, efectos negativos del conflicto colombiano, la inseguridad ciudadana, la posibilidad de conflictos interestatales, la delincuencia transnacional, la conspiración política para desestabilizar o derrocar al gobierno legítimo. Fuente: Plan Nacional de Seguridad Integral (2011).
Perú	Amenazas externas: Provenientes de doctrinas de seguridad incompatibles con el Derecho Internacional, las provenientes de la escasez de recursos naturales, el terrorismo, narcotráfico y la delincuencia internacional. Amenazas internas: Grupos terroristas y subversivos, grupos radicales que promueven la violencia social y desbordes populares, delincuencia común organizada, tráfico ilícito de drogas, corrupción y depredación del medio ambiente. Fuente: Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú (2005).

Fuente: Elaboración propia.

LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL EN EL PERÚ

El Perú como signatario de la Declaración sobre Seguridad de las Américas adopta y viene implementando el enfoque multidimensional de la Seguridad aunque debemos reconocer que aún se presenta, no solo en los funcionarios encargados de implementar el enfoque sino también en las autoridades gubernamentales y la sociedad en su conjunto, paradigmas antiguos que es necesario romper para implementar adecuadamente el nuevo enfoque de la multidimensionalidad de la seguridad. Entre estos paradigmas consideramos conveniente enfatizar dos: el primero es revertir la concepción que la seguridad es una percepción; muy por el contrario, considero que la seguridad es una realidad tangible en tanto se ejecuta o tiene como sujeto receptor en prioridad a la persona humana... ¡que más real que ello ¡...; en segundo lugar, la seguridad de un estado no es solo responsabilidad del instrumento militar y policial de un estado si no, más bien, es responsabilidad de todo el país: del Estado en sus diferentes niveles de gobierno (a través del llamado sistema de defensa nacional) y de la sociedad en su conjunto.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Como en la mayoría de países que respetan el ordenamiento jurídico y valoran el estado de derecho como una forma de vida más que de gobierno; el Perú tiene en la Constitución Política la principal norma que regula nuestro quehacer diario. A pesar de ser promulgada con anterioridad a la Declaración sobre seguridad de las Américas, la Constitución Política del Perú, promulgada en 1993, contiene en su articulado el espíritu del enfoque de seguridad humana.

Así tenemos, en primer lugar, que el artículo 1.º establece que el fin supremo de la sociedad y del estado es la persona humana priorizando así, desde la norma madre del ordenamiento jurídico peruano, la persona por sobre cualquier otro sujeto o interés nacional. Este artículo concordado con el artículo 2.º, que establece los derechos de toda persona protegidos por la Constitución, marcan el soporte normativo y orientan los aspectos conceptuales y por tanto doctrinarios del modelo de Seguridad nacional implementado en el Perú¹⁰.

¹⁰ Constitución Política del Perú. Artículos 1 y 2. 1993.

En segundo lugar la Constitución establece meridianamente los deberes primordiales del Estado para con su país. Así tenemos que el Estado tiene la responsabilidad de defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general sustentado en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación¹¹. Este artículo es a mí entender el núcleo constitucional del concepto de seguridad bajo el enfoque multidimensional en el Perú. Analizando la norma vemos que los deberes primordiales del estado peruano son en esencia la columna vertebral del concepto de seguridad humana y de sus siete dimensiones al garantizar los derechos humanos ejerciendo la responsabilidad de proteger de los estados y buscando en todo momento el desarrollo humano de manera integral y equilibrada; es decir, en plena conjunción desarrollo humano con seguridad humana.

En tercer lugar la Constitución Peruana establece la garantía de proporcionar seguridad a toda la Nación para lo cual emplea como instrumento un sistema denominado «Sistema de Defensa Nacional» que tiene carácter integral y permanente desarrollándose en el ámbito externo e interno donde toda persona natural o jurídica tiene la obligación de participar¹². Este artículo nos permite operativizar el concepto de seguridad planteado; en otras palabras, nos permite llevar a la práctica los nuevos conceptos establecidos.

Las grandes directrices del camino peruano hacia el desarrollo establecidas en la Constitución Política requerían de consensos nacionales para ser implementadas, más aun, saliendo de un periodo autoritario y dictatorial como lo fue la última década del siglo pasado. Estos consensos necesariamente debían ser materializados, para su consecución, en instrumentos que definieran objetivos y estrategias claras y definidas a través de las denominadas políticas de estado que buscaban un horizonte temporal mayor al de los periodos gubernamentales establecidos en la Constitución Política. Estas Políticas de Estado pudieron plasmarse en un foro donde participan los tres niveles de gobiernos, la

¹¹ Ídem. Artículo 33.

¹² Constitución Política. Artículo 163.

sociedad civil y los partidos políticos que se denomina el Acuerdo Nacional, colectivo que

«(...) resulta ser el espacio natural de edificación de anuencias para perfeccionar nuestra economía de mercado, consolidar nuestra democracia y llevar adelante las reformas estructurales pendientes para mejorar la calidad de la educación, de la salud y del acceso a los servicios esenciales para todos los peruanos...»¹³.

Definición que calza perfecto en la conceptualización de la multidimensionalidad de la seguridad centrado en la persona humana y que visa el desarrollo de las mismas.

Como resultado del Acuerdo Nacional se cuenta con 34 políticas de estado que buscan consolidar cuatro grandes objetivos: Democracia y estado de derecho, Equidad y justicia social, competitividad del país y Estado eficiente, transparente y descentralizado¹⁴. Si bien es cierto cada uno de los objetivos establecidos promueven políticas de estado¹⁵ enmarcados en la multidimensionalidad de la seguridad existe una política específica que guía el accionar del estado peruano en materia de seguridad y esta es la novena política denominada política de seguridad nacional que a la letra menciona:

(...) Nos comprometemos a mantener una política de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales. Consideramos que ésta es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del Estado, en especial a las Fuerzas Armadas, en el marco de la Constitución y las leyes. En tal sentido, nos comprometemos a prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general¹⁶.

Esta política permite la participación activa de la sociedad en su conjunto, en consonancia con el artículo 163 de la Constitución, mante-

¹³ Merino Lucero, Beatriz. Acuerdo Nacional: Consensos para enrumbar el Perú. Secretaría Ejecutiva Acuerdo Nacional. Primera Edición. Abril 2014, pp. 28-29.

¹⁴ Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Secretaría técnica del Acuerdo Nacional. Décima Edición. Noviembre, 2013, p. 15.

¹⁵ Para mayores detalles revisar www.acuerdonacional.pe

¹⁶ Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Ob. Citada, p. 35.

niendo la operatividad permanente de la fuerza armada y privilegiando la paz social y el bienestar general como objetos prioritarios a proteger por parte del sistema de defensa nacional.

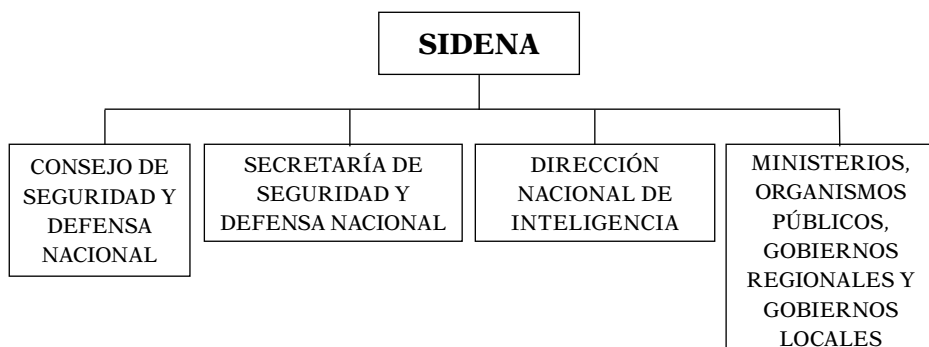
Teniendo como marco rector la Constitución Política y como marco operativo las políticas de estado planteadas en el Acuerdo Nacional, la arquitectura normativa peruana establece leyes que especifican el cómo llevar a cabo las políticas de estado establecidas. En esa línea, en materia de seguridad nacional, el estado peruano cuenta con el decreto legislativo 1129 promulgado el 07 de diciembre del 2012 y donde se regula el Sistema de Defensa Nacional complementado con el Decreto Supremo 037-2013-PCM que especifica y desarrolla el accionar del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA) que será desarrollado con detalle en el próximo ítem. Paralelo a estas normas se publicaron el Decreto Legislativo 1131 que crea la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA), complementado con su reglamento aprobado por Decreto Supremo 036-2013-PCM, como la entidad responsable de la gestión del SIDENA.

NUEVO CONCEPTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL PERÚ DEL SIGLO XXI

Para explicar el nuevo concepto de la seguridad nacional en el Perú basado en un enfoque multidimensional que promueve el desarrollo humano considero conveniente en primer lugar detallar como está organizado el Sistema de Defensa Nacional; en segundo lugar explicar la política de seguridad y defensa nacional así como los procesos de la seguridad y defensa nacional y en tercer lugar señalar las definiciones de seguridad nacional así como explicitar los componentes y subcomponentes de la seguridad nacional en el enfoque multidimensional de la misma.

Como se ha mencionado líneas arriba la Seguridad Nacional en el Perú del Siglo XXI está garantizada por el Estado peruano a través del Sistema de Defensa Nacional cuya composición es la que se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Composición del Sistema de Defensa Nacional



Fuente: Elaboración propia.

Hay que resaltar que existen en la funcionalidad del estado peruano sistemas funcionales y administrativos que coadyuvan con el SIDENA para la consecución de los objetivos del SIDENA en especial dos sistemas centrales para la seguridad de la población peruana: el Sistema de Gestión de Riesgos de Desastres y el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana; ambos esenciales para la protección de la población peruana ante la presencia de fenómenos naturales, el primero, y ante la delincuencia organizada, el segundo.

Analizando al detalle los componentes del SIDENA debemos mencionar que el CSDN es el ente rector del sistema y tiene como principal atribución el aprobar los objetivos, la política de seguridad y defensa nacional y las normas y lineamientos técnicos para su implementación, la Directiva de Seguridad y Defensa Nacional, las normas para perfeccionar el proceso de movilización nacional y todas aquellas normas que permitan el perfeccionamiento del sistema. El CSDN se reúne dos veces al año de manera ordinaria siendo el Presidente de la República la autoridad que preside el mencionado Consejo¹⁷. A su vez la SEDENA es la responsable de la gestión del Sistema coordinando y articulando con los diversos componentes del sistema el cumplimiento de los acuerdos establecidos en el CSDN, aspecto que realiza a través de las denominadas oficinas de seguridad y defensa nacional (OSDNA) que todo componente del sistema debe poseer¹⁸. Por otro lado la DINI es la res-

¹⁷ Decreto Supremo 037-2013-PCM Reglamento del Decreto Legislativo 1129 que regula el Sistema de Defensa Nacional. Artículos 6 y ss.

¹⁸ Ídem. Artículo 15.

ponsable de producir inteligencia nacional para los procesos del sistema identificando y priorizando las amenazas a la seguridad nacional¹⁹.

Finalmente los ministerios, organismos públicos, gobiernos regionales y gobiernos locales tienen la finalidad de implementar la política de seguridad y defensa nacional en el ámbito de sus competencias, incluyendo en sus planes estratégicos acciones relacionadas con la seguridad y defensa nacional. Para ello cuenta con las denominadas OSDENA²⁰. Aquí es conveniente resaltar que existen 18 ministerios, 57 organismos públicos, 25 gobiernos regionales y más de 2000 gobiernos locales²¹. En cuanto a las OSDENA mencionar que son los principales asesores de la más alta autoridad de cada componente del sistema teniendo la finalidad de planificar, programar, ejecutar y supervisar las acciones de seguridad y defensa nacional en el ámbito de su competencia difundiendo la doctrina de seguridad y defensa nacional y promoviendo el fomento de la cultura en seguridad en el ámbito de su competencia²².

Para la consecución de la seguridad nacional articulando los esfuerzos del estado para hacer frente a amenazas a la seguridad nacional se cuenta con instrumentos y procesos. En cuanto a los instrumentos mencionar que estos nos permitirán alcanzar los objetivos planteados y los lineamientos de política establecidos²³. Por otro lado para la consecución de la seguridad nacional se cuenta con un conjunto de actividades organizadas que buscan la consecución de la seguridad denominadas procesos de la seguridad y defensa nacional. Estos procesos lo dividimos en procesos fundamentales y en procesos de soporte.

Los procesos fundamentales son aquellos necesarios para la consecución de los objetivos planteados para el logro de la seguridad nacional siendo estos: la política de seguridad y defensa nacional, la estrategia de seguridad y defensa nacional y el planeamiento estratégico para

¹⁹ Ídem. Artículo 16.

²⁰ Ídem. Artículo 17.

²¹ Son 197 gobiernos provinciales y 1853 gobiernos distritales.

²² Decreto Supremo 037. Ob. Citado. Artículo 19.

²³ Entre los instrumentos tenemos: la estrategia de seguridad y defensa nacional, la directiva de seguridad y defensa nacional, la directiva para el planeamiento estratégico integral de la seguridad y defensa nacional, directivas específicas de seguridad y defensa nacional, planes sectoriales, planes de desarrollo concertado referidas a la seguridad y defensa nacional, programas y proyectos especiales, la directiva de movilización nacional.

la seguridad y defensa nacional. La política de seguridad y defensa nacional constituye el proceso por el cual se establecen los lineamientos generales para alcanzar los objetivos de la seguridad y defensa nacional que permita orientar la elaboración de la estrategia de seguridad y defensa nacional constituyéndose esta en el proceso por el cual se establece el adecuado uso de los instrumentos del poder nacional para alcanzar la seguridad nacional. «(...) actúa como elemento coordinador entre los componentes del SIDENA y la sociedad a partir de una perspectiva multidimensional de la seguridad nacional»²⁴ finalmente el planeamiento estratégico integral es el proceso que establece los lineamientos de política de seguridad y defensa nacional en el largo plazo.

Los procesos de soporte son aquellos que coadyuvan con el cumplimiento de los objetivos de la seguridad nacional. Estos son: gestión del SIDENA, Investigación y desarrollo para la seguridad y defensa nacional, desarrollo de estudios estratégicos y desarrollo de programas y proyectos.



Fuente: Marco Miranda Valdez. Exposición a miembros de la SEDENA respecto de los Procesos para la Gestión del Sistema de Defensa Nacional.

Figura 1. Procesos para la Gestión del SIDENA.

²⁴ Decreto Supremo 037-2013-PCM artículo 27.

Establecido los procesos necesarios para alcanzar la seguridad nacional es necesario el definir adecuadamente el término Seguridad Nacional. Antes de plantear una definición consideramos conveniente indicar que existen definiciones de seguridad como países existen en el hemisferio. No existe coincidencias en las definiciones de seguridad a pesar de ser todos signatarios de la Declaración sobre Seguridad de las Américas y muchas de ellas no incorporan el enfoque multidimensional de la seguridad.

Basado en el enfoque de la seguridad multidimensional la Secretaria de Seguridad y Defensa Nacional plantea como definición de seguridad:

Situación en la que el Estado tiene garantizada su soberanía, independencia e integridad territorial, el Estado constitucional de derecho, la paz social y la protección de sus intereses nacionales; así como la protección de los derechos fundamentales de la persona, mediante la articulación de acciones de Defensa Nacional, Mantenimiento del Orden Interno y Desarrollo Nacional, que permitan hacer frente a las amenazas, preocupaciones y desafíos, con la finalidad de crear las condiciones propicias para el bienestar general.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. ¿Qué es la seguridad nacional?

Analizando la definición señalaremos que la seguridad nacional es aquella situación donde se protege prioritariamente a la persona humana, sin descuidar el Estado, buscando preservar soberanía, independencia e integridad personal (objetos tradicionales) así como el estado de derecho, la paz social y los derechos humanos. Esta protección se da frente a las amenazas a nuestro desarrollo buscando reducir nuestras preocupaciones y promoviendo las acciones para afrontar los desafíos planteados. Los responsables somos todos partiendo por el estado, a través del SIDENA, pasando por la sociedad civil y el sector privado con la finalidad de alcanzar el desarrollo que nos permita la consecución del bienestar general de la población basada en la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad.

Respecto a las amenazas, preocupaciones y desafíos, definidos líneas arriba, considero conveniente mencionar la siguiente tipología en base al enfoque multidimensional y a la Declaración sobre Seguridad en las Américas²⁵:

a) Amenazas

- Actividades de actores extranjeros y/o nacionales que afecten la soberanía, integridad territorial y la seguridad nacional.
- Organizaciones terroristas y sus organismos de fachada en el país y el extranjero.
- Actividades ilegales relacionadas al crimen organizado como tráfico de armas, municiones y explosivos, contrabando, trata de personas, sicariato y extorsión, delincuencia común, ambientales y otros.
- Actividades de tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.
- Corrupción en el sector público y sus nexos en el sector privado.
- Actividades que vulneren la seguridad de la información, afectando los sistemas informáticos y de telecomunicaciones.
- Actividades de las organizaciones y movimientos dirigidas a promover conflictos sociales que afecten la gobernabilidad, la productividad, la economía nacional y por ende el desarrollo de la población.

²⁵ El listado mencionado es producto de un continuo trabajo de análisis en la SEDENA (2013-2014) socializado con los diferentes sectores de la administración pública.

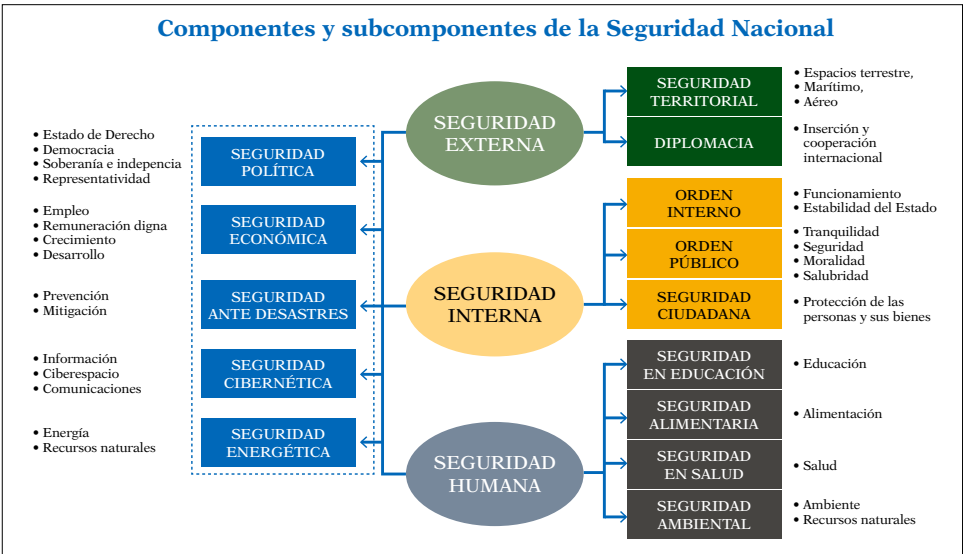
b) Preocupaciones

- Los desastres naturales.
- Las enfermedades infecto contagiosas y pandemias.
- La limitada integración de la infraestructura nacional.
- La escasez de recursos naturales y energéticos.
- Los efectos negativos de los conflictos interestatales e intraestatales.

c) Desafíos

- Disminución de la pobreza extrema.
- Consolidación de la inclusión social.
- Fortalecimiento de la seguridad ciudadana.
- Fortalecimiento de la Identidad Nacional.
- Desarrollo de tecnología de punta de importancia estratégica (cibernética, espacial, energía e información).
- Control, protección y desarrollo de la Amazonia.

Como se observa a lo largo del presente artículo, luego de analizar el marco constitucional, legal y las definiciones planteadas de seguridad, amenazas, preocupaciones y desafíos, se busca promover y fortalecer el enfoque de seguridad multidimensional en el Perú. Para ello se plantea tres grandes componentes de la seguridad, que articulando el accionar de los medios que la seguridad nacional emplea, buscan hacer frente a las amenazas, preocupaciones y desafíos. Estos componentes se establecen en función, en primer lugar, a los sujetos de la seguridad a proteger; y en segundo lugar, al ámbito de aplicación. En efecto, estos componentes son: Seguridad externa, seguridad Interna y Seguridad Humana. Los dos primeros protegiendo al Estado y a la persona humana y el segundo de clara priorización de protección a la persona. Para asegurar el cumplimiento de los objetivos de cada componente el Estado garantiza su protección mediante acciones de defensa nacional, acciones de orden interno articulado, ambas, con acciones de desarrollo que lleven a contribuir con la consecución del bienestar general. Cabe indicar que cada componente plantea tener subcomponentes que protejan los objetos de la seguridad nacional tal como se muestra en el cuadro siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3. Componentes y Subcomponentes de la Seguridad Nacional

Consideramos el componente Seguridad Externa como aquella situación donde el estado garantiza la soberanía, independencia, integridad territorial y la protección de sus intereses nacionales; mediante la priorización de acciones de defensa nacional articuladas con el mantenimiento del orden interno y con las acciones de desarrollo. Para ello, se establecen dos subcomponentes: Seguridad territorial y la Diplomacia. Entendemos por seguridad territorial la situación en la cual el estado garantiza la protección del suelo, subsuelo, dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre, en donde ejerce soberanía y jurisdicción.²⁶ Sobre este subcomponente tiene responsabilidad directa el Ministerio de Defensa, a través de la articulación de acciones del Comando Conjunto de la Fuerza Armada y de los tres institutos armados (Ejército del Perú, Marina de Guerra del Perú y Fuerza aérea del Perú); y, el Ministerio del Interior a través de las acciones de la Policía Nacional del Perú. Asimismo, en coordinación con los anteriores, tienen injerencia en este subcomponente la presidencia del Consejo de Ministros que articula las acciones de todo el Gobierno, una suerte de centro de gobierno, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el

²⁶ Constitución Política del Perú. Artículo 54.

Ministerio de Economía y Finanzas que otorga los recursos correspondientes. La Diplomacia, como subcomponente, es aquella situación en el cual el estado protege sus intereses mediante la ejecución de una política exterior que promueva la adecuada inserción del país en el mundo y en los mercados internacionales²⁷. Teniendo responsabilidad directa el Ministerio de Relaciones Exteriores coadyuvando con el logro de los objetivos de este subcomponente la presidencia del consejo de ministros, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Por otro lado como componente de Seguridad Interna consideramos aquella situación en la que el estado tiene garantizado el estado constitucional de derecho y la protección de sus intereses nacionales, así como la paz social y la protección de los derechos humanos de los ciudadanos mediante la aplicación de acciones destinadas a mantener y /o restablecer el orden interno y su articulación con la defensa nacional y con las acciones de desarrollo. Para la consecución de los objetivos de este componente se ha considerado tres subcomponentes: Orden interno, orden público y seguridad ciudadana. En cuanto al subcomponente orden interno entenderlo como la situación en la cual están garantizada la estabilidad y el normal funcionamiento de la institucionalidad político jurídica del estado²⁸ teniendo la responsabilidad directa el Ministerio del Interior a través de la Policía Nacional del Perú participando también como responsables la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Economía y Finanzas. En relación al subcomponente orden público mencionaremos que es la situación en la cual el Estado garantiza el equilibrio y la paz social. Su mantenimiento y control demandan previsiones y acciones que el estado debe adoptar permanentemente para la protección de la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y la moralidad pública²⁹. Aquí también tiene la responsabilidad directa el Ministerio del Interior participando en la responsabilidad la oficina de dialogo y sostenibilidad de la presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Economía y Finanzas y

²⁷ Acuerdo Nacional. Sexta Política de Estado.

²⁸ Decreto Legislativo 1095 del 31 de agosto de 2010.

²⁹ Resolución directoral 008-2007-DIRGEN/DIRPASEC de fecha 10 de enero de 2007.

especialmente los gobiernos regionales y los gobiernos locales. En referencia al subcomponente seguridad ciudadana indicaremos que consiste en la situación en la cual el estado, con la colaboración de la ciudadanía, garantiza la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como adopta las políticas públicas destinadas a la prevención de la comisión de delitos y faltas³⁰. Siendo responsable directo el presidente del Consejo de Ministros como presidente del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, el Ministerio del Interior a través de la policía nacional del Perú y los gobiernos regionales y locales teniendo como organismos que comparten dicha responsabilidad el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Economía y Finanzas y la superintendencia de control de armas y explosivos de uso civil.

Finalmente el tercer componente de la seguridad que consideramos es el de Seguridad Humana que como componente representa la situación en la que el estado garantiza el respeto, la dignidad y la protección de los derechos humanos de la persona mediante acciones de desarrollo nacional que generen condiciones básicas que promuevan una alta calidad de vida e igualdad de oportunidades para que desarrollen su máximo potencial como seres humanos articulando para ello con las acciones de defensa nacional y mantenimiento de orden interno. Para el logro de estos objetivos se plantea los subcomponentes: Seguridad en educación, seguridad alimentaria, seguridad en salud y seguridad ambiental. En cuanto a seguridad en educación indicar que es la situación en la cual el estado garantiza a la población una educación integral de calidad, que impulse el desarrollo sostenible del país, que afiance los valores democráticos y los prepare para su participación activa en la sociedad; fortaleciendo nuestra cultura, mediante la afirmación del orgullo e identidad nacional, respetando los principios y valores, el patrimonio milenario y la diversidad étnica y cultural de la nación³¹ teniendo responsabilidad primaria el Ministerio de Educación, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; coadyuvando con dicha responsabilidad la Presidencia del Consejo de Ministros, el

³⁰ Ley 27993 de fecha 11 de febrero de 2003 que crea el Sistema nacional de Seguridad Ciudadana.

³¹ Acuerdo Nacional. Tercera y decimosegunda política de Estado.

Consejo Nacional de Educación, el Ministerio de Economía y Finanzas y los gobiernos regionales y locales. Respecto al subcomponente seguridad alimentaria señalarla como la situación en la cual el estado garantiza a la población la disponibilidad y el acceso a una alimentación básica, suficiente y de calidad, que le permita una vida activa y saludable, dentro de una concepción de desarrollo humano integral³² teniendo la función principal el Ministerio de Agricultura y Riego, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social coadyuvando con ellos la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Salud y los gobiernos regionales y locales. Sobre el subcomponente seguridad en salud indicar que es la situación en la cual el estado garantiza la promoción de una salud en calidad, mediante la prevención y control de enfermedades, así como el acceso universal de la población a los servicios de salud en forma continua y oportuna³³ siendo responsable primario el Ministerio de Salud, el seguro social de salud dependiente del Ministerio de Trabajo teniendo como apoyo a la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Economía y Finanzas y los gobiernos regionales y locales. En cuanto al subcomponente seguridad ambiental explicitar que es la situación en la cual el estado garantiza la protección de la diversidad biológica y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales a través de la institucionalización de la gestión ambiental; que permita mejorar la calidad de vida de las personas, preservando y protegiendo los ecosistemas³⁴ considerando como responsables directos al Ministerio del Ambiente, al Ministerio de Agricultura y Riego y al Ministerio de Energía y Minas coadyuvando con ellos la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, Ministerio de Economía y Finanzas y los gobiernos regionales y locales.

Existen a su vez cinco subcomponentes que por su funcionalidad son transversales a los tres componentes arriba mencionados; estos son: seguridad política, seguridad económica, seguridad ante desastres, seguridad cibernética y seguridad energética. Entendemos por se-

³² Acuerdo Nacional. Decimoquinta política de Estado.

³³ Acuerdo Nacional. Decimotercera política de Estado.

³⁴ Acuerdo Nacional. Decima novena política del estado. Y la Política nacional del ambiente establecida en el decreto supremo 012-2009-MINAM.

guridad política a la situación en la cual el estado garantiza la consolidación del régimen democrático, el orden jurídico, estabilidad política, soberanía e independencia en nuestras decisiones, la promoción de la competencia democrática, elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder, mediante acciones que refuercen y profundicen una participación ética, responsable y permanente de la ciudadanía en el marco de la Constitución. Para ello se considera como responsable directo a la Presidencia del Consejo de Ministros, como responsable de la gestión del Poder ejecutivo, acompañado de los gobiernos regionales y gobiernos locales.

Por seguridad económica consideramos que es la situación en la cual el estado, en el marco de una economía social de mercado garantiza la generación de empleo pleno, digno y productivo, la promoción de la inversión pública y privada, nacional y extranjera, una adecuada calidad de vida de la persona con ingresos y en condiciones justas, que permitan el crecimiento y desarrollo sostenible y equilibrado de la sociedad³⁵ siendo responsable directo el Ministerio de Economía y Finanzas con la colaboración de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Defensa a través de los institutos armados, Ministerio de Producción, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Energía y Minas y los gobiernos regionales y locales.

En cuanto a la seguridad ante desastres consideramos que es la situación en la cual el estado garantiza la protección de la vida, la salud y la integridad de las personas, así como del patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en la zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión, bajo un enfoque de procesos que comprenda la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción.³⁶ Para ello se cuenta con el sistema de gestión de riesgos de desastres a través de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, el Centro de Prevención de Riesgos de Desastres y el Instituto Nacional de Defensa Civil contando con la colaboración de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de

³⁵ Acuerdo Nacional. Decimocuarta política de estado.

³⁶ Acuerdo Nacional. Trigésimo segunda política de estado. Plan nacional de gestión de riesgos de desastres. Para mayores detalles revisar www.indeci.gob.pe.

Defensa, Ministerio del Interior, Ministerio de la Producción, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los gobiernos regionales y locales.

En referencia a la seguridad cibernética mencionamos que es la situación en la cual el estado, actuando en el ciberespacio, garantiza la infraestructura de las tecnologías de la información y comunicaciones, la transferencia e intercambio de datos e información para su almacenamiento, procesamiento, explotación y difusión; creando las condiciones favorables para el desarrollo de las actividades públicas y privadas frente a amenazas internas o externas, con la finalidad de asegurar la confidencialidad, integridad, disponibilidad y legalidad de la información siendo responsable de ello la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa contando con la colaboración del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Respecto al subcomponente de seguridad energética entendemos como la situación en la cual el estado garantiza la protección física de la infraestructura energética, la continuidad del suministro, independencia, resiliencia y reducción de vulnerabilidades en la población teniendo como responsable primario al Ministerio de Energía y Minas contando con el apoyo de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Ministerio de Economía y Finanzas y los gobiernos regionales y locales.

CONCLUSIONES

En primer lugar establecer meridianamente que ante la aparición de las denominadas nuevas amenazas o percepción de amenazas basadas en la multidimensionalidad de las mismas surge el enfoque de la multidimensionalidad de la seguridad en tanto la misma no solo corresponde al sector militar sino que responde a la totalidad del estado quienes generan respuestas integrales y permanentes para hacer frente a las amenazas presentes.

El enfoque de la multidimensionalidad vincula los aspectos de la seguridad con el desarrollo y se fundamenta en el concepto de la segu-

ridad humana y en la responsabilidad de los estados de proteger a su población. Este enfoque planteado en las NN.UU. en 1994 ha sido recogido en la Declaración sobre Seguridad de las Américas en la Conferencia Especial de México 2003 donde se incorpora los conceptos de amenazas, preocupaciones y desafíos al desarrollo de un país y está respaldado por los países de la Región en tanto signatarios de la declaración. Sin embargo, a doce años de la misma, aun no se logra la total implementación del enfoque en la región.

En el Perú el enfoque se viene implementando aun antes de las normas internacionales establecidas a principio del siglo XXI. En efecto, la constitución política vigente promulgada en 1993 ya recoge los conceptos centrales y vertebrales de la seguridad humana estableciendo con precisión que el estado tiene el deber de proteger a la población de las amenazas a su seguridad en base a un desarrollo equitativo e inclusivo de los peruanos. Sobre este articulado se ha generado todo un sistema de seguridad fundamentado en el enfoque de la seguridad multidimensional y que busca garantizar la protección a la persona humana por sobre el estado mismo sin dejarlo de lado. En esa línea la SEDENA se constituye en la responsable de la gestión del sistema con la finalidad de articular el accionar de todos los componentes del mismo tanto en el gobierno central, léase ministerios y organismos públicos, como en los gobiernos regionales y locales, sean estos principales o distritales.

Finalmente quisiera terminar el presente documento con un concepto establecido por la OEA en la oficina de seguridad multidimensional:

«(...) La Seguridad Multidimensional, Humana y para el desarrollo se expresa en un niño que no muere, en una enfermedad que no se propaga, en un empleo que no se elimina o una tensión étnica que no explota en violencia.

(...) La Seguridad Humana no es más una preocupación por las armas; en definitiva es una preocupación por la vida y la dignidad humana (...)»³⁷.

³⁷ STEIN, Abraham. «Una visión actual de la Seguridad en las Américas». Organización de Estados Americanos. Secretaría de Seguridad Multidimensional. Para mayores detalles revisar www.oas.org

BIBLIOGRAFÍA

- ACUERDO NACIONAL. POLÍTICAS DE ESTADO. Décima edición. Noviembre, 2013.
- AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS, PERUPETRO. Mapa del Perú. Lotes de contratos de operaciones petroleras, cuencas sedimentarias. Disponible en <http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/perupetro/site/InformacionRelevante/MapaLotes/Mapa%20de%20Lotes>.
- ALDA MEJÍAS, Sonia y GÓMEZ RICAURTE, Verónica. El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la Unasur. Madrid 2012.
- ANNAN, Kofi. «Nosotros los pueblos. El rol de las Naciones Unidas en el siglo XXI» Informe presentado en la Cumbre del Milenio. 2000.
- Conferencia Especial sobre Seguridad, Ciudad de México. «Declaración Sobre Seguridad en las Américas (Octubre 2003)».
- Constitución Política del Perú de 1993. Edición del Congreso de la República. Mayo 2012.
- Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Disponible en <http://www.cdi.gob.mx/transparencia/>.
- Decreto Legislativo 1129 que regula el Sistema de Defensa Nacional.
- Decreto Legislativo 1131 que crea la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional.
- Decreto Supremo 037 – 2013 – PCM Reglamento del Decreto Legislativo 1129.
- Decreto Supremo 036 – 2013 – PCM Reglamento del decreto legislativo 1131.
- El Peruano, diario oficial. Ley 28820; Decreto Supremo n.º 001-2010-MINAM; Decreto Supremo n.º 056-2009-PCM; Resolución Ministerial n.º 304- 2008-MEM/DM. Disponibles en <http://www.elperuano.pe/Edicion/>.
- ESPIÑOZA CRUZ, Marisol y ACUÑA PERALTA, Virgilio. Compilación de Normas Ambientales. Editorial Congreso de la Republica. Diciembre 2014.
- GARCÍA PÉREZ, Alan, «El síndrome del perro del hortelano». El Comercio, 2007. Disponible en http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html.
- Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú. Comunicado del 14 de enero de 2009. Lima.
- NOVAK, Fabian y NAMIHAS, Sandra. Cooperación en Seguridad entre el Perú y sus vecinos. Amenazas no tradicionales. Instituto de Estudios Internacional de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer. 2014.
- PAEZ WARTON, José. Defensa y seguridad integral del Perú. 2013.

Perú: la oportunidad de un nuevo ciclo de desarrollo. Escenarios prospectivos 2012-2016/ Informes nacionales de prospectiva política PAPEP-PNUD, IDEA Internacional. La Paz-Bolivia: PAPEPPNUD 2012.

Perú 21. 17 de enero de 2010. Disponible en <http://peru21.pe/noticia/399485/obras-lima-manos-mafias>.

PRETENDERIS, Yoannis, «Acerca de la banalidad de la violencia». TOBHMA, martes, 8 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=303657>.

Reportes mensuales de conflictividad. Defensoría del Pueblo. Periodo: enero 2006-abril 2011. Lima 2011.

ROBLES MONTOYA, José «Asignación de recursos para la defensa: el caso del presupuesto 2003-2005» en «Operaciones conjuntas: civiles y militares en la política de defensa» serie democracia y fuerza armada volumen 6. IDL. Lima 2006.

LAS AGENDAS DE SEGURIDAD NACIONALES FORMULADAS DE ACUERDO AL CONCEPTO MULTIDIMENSIONAL, RESULTADOS E IMPLICACIONES DESDE 2003: EL CASO CHILENO

THE NATIONAL SECURITY AGENDAS FORMULATED ACCORDING TO THE
MULTIDIMENSIONAL CONCEPT, RESULTS AND IMPLICATIONS SINCE 2003:
THE CHILEAN CASE

CAROLINA SANCHO HIRANE¹

RESUMEN

En el marco del tema «Las agendas de seguridad nacionales formuladas de acuerdo al concepto multidimensional: resultados e implicaciones desde 2003», aplicado al caso chileno. El objetivo es revisar la agenda de seguridad del país e identificar sus actuales desafíos, bajo un enfoque de la seguridad multidimensional. Para estos efectos, el trabajo se articula en tres ejes. El primero, revisa la agenda de seguridad del país durante el período 2003–2014, a partir del Libro de la Defensa Nacional chileno. Posteriormente, son identificadas nuevas entidades públicas encargadas de abordar amenazas a la seguridad de acuerdo a la Declaración de Seguridad de las Américas (México, 2003). Finalmente, son descritos algunos desafíos de la agenda de seguridad del país.

PALABRAS CLAVES: Seguridad Multidimensional, Seguridad Humana, Chile, Libro Defensa Nacional de Chile 2010, Declaración de Seguridad de las Américas.

ABSTRACT

Under the theme «national security agendas formulated according to the multidimensional concept: results and implications since 2003», applied to the Chilean case. The objective is to review the security agenda of the country and identify its current challenges, with a focus on multidimensional security. To this end, the work is divided into three axes. The first reviews the security agenda of the country during the period 2003 - 2014, from the Book of the Chilean National Defense. They are then identified new public entities to address security threats according to the Declaration on Security in the Americas (Mexico, 2003). Finally, some challenges are described in the security agenda of the country.

¹ Administradora Pública y Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Doctora © en Conflictos, Seguridad y Solidaridad, Universidad de Zaragoza, España. Egresada del CHDS/NDU, EE.UU. Profesora titular en ANEPE donde imparte docencia en Inteligencia. Ha sido profesora en la Universidad de Chile (Escuela de Gobierno y Gestión Pública), Universidad de Santiago y la Academia de Guerra Aérea, entre otros centros de estudios académicos.

KEY WORDS: Multidimensional Security, Human Security, Chile, National Defense Book of Chile 2010, Declaration on Security in the Americas.

INTRODUCCIÓN

Este artículo revisa la agenda de seguridad de Chile a partir del concepto multidimensional, considerando sus resultados desde 2003 a la fecha e identificando los actuales desafíos en la materia. Ello se enmarca en la VIII Semana Iberoamericana de Paz, Seguridad y Defensa, cuyo título general fue «Las agendas de seguridad nacionales formuladas de acuerdo al concepto multidimensional: resultados e implicaciones desde 2003» y fue realizado en octubre del 2014 en Perú.

El trabajo comienza identificando los antecedentes que permiten comprender el modo en que es planteada la seguridad de los países en el marco de la Declaración de Seguridad de las Américas (DSA) en México (2003), efectuada en la Conferencia Especial de Seguridad convocada por la Organización de Estados Americanos (OEA). En este sentido, se reconoce una importante influencia de la noción de seguridad humana promovida entre otras entidades por el PNUD en la década de los noventa. Esta influencia está dada por el enfoque multidimensional a la seguridad, como también por la identificación de las amenazas que contempla, algunas de las cuales estarán presentes en la DSA, por ejemplo, la pobreza.

Posteriormente, se describe el modo en que la DSA plantea las amenazas a la seguridad de los países, haciendo especial referencia a dos aspectos. Uno se relaciona con la idea de multidimensionalidad y la amplitud de fenómenos que incorpora, siendo necesario considerar en su respuesta más allá de la policías y las FF.AA., como había sido costumbre en la tradicional agenda de seguridad nacional. El otro aspecto corresponde a la incorporación de temas propios de la agenda del desarrollo, lo que genera el riesgo de securitizar temas cuya naturaleza es social y no de seguridad entendida en su concepción clásica, es decir que su respuesta requiere la acción de policial y/o de las FF.AA.

A continuación es revisado el caso chileno, de acuerdo a lo que indica la el Libro de la Defensa Nacional (LDN) 2010. Se constata que éste da cuenta de la evolución del debate sobre la noción de seguridad en sus

diferentes niveles de análisis (persona, nacional e internacional) en distintas instancias internacionales. También, se aprecia que en este documento se hace referencia a algunas amenazas a la seguridad presentes en la DSA. Ello se explica porque el LDN por ser documento oficial del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, sólo hace referencia a aquellas amenazas cuya respuesta requiere de la participación de las FF.AA.

Luego son descritas acciones del gobierno de Chile en materia de seguridad desde una perspectiva multidimensional en el ámbito internacional y nacional. En cuanto al primero, destaca la participación en entidades internacionales especializadas. En cuanto al segundo, son creadas nuevas entidades públicas que abordan amenazas contempladas en la DSA. Finalmente son identificados desafíos nacionales en los que es necesario avanzar para abordar los temas de seguridad planteados en la DSA, los cuales corresponden fundamentalmente a la coordinación nacional y la cooperación internacional.

La metodología ocupada para el desarrollo de este artículo ha contemplado la revisión de material bibliográfico especializado (libros, revistas y documentos oficiales) sobre seguridad multidimensional, seguridad humana, la DSA y sus consecuencias, seguridad en el siglo XXI, entre otros. También se han realizado entrevistas a expertos en temas donde la literatura encontrada generaba dudas que era necesario aclarar.

1. ANTECEDENTES PARA APROXIMARSE AL CONCEPTO DE SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL

La aproximación a la seguridad desde una perspectiva multidimensional, se relaciona con al menos dos aspectos. El primero, la necesidad de considerar amenazas que van más allá de la tradicional aproximación militar y policial a la seguridad en los países. Muchas de ellas se vinculan con el contexto de globalización en el cual se producen las relaciones e interacciones contemporáneas (Held *et al.*, 2002), que genera un ambiente propicio para la realización de tradicionales ilícitos en un formato diferente (Naím, 2006; Garzón, 2008), o simplemente ilícitos antes desconocidos (Instituto Español de Estudios Estratégicos [IEEE], 2010). Ejemplo de ello, puede encontrarse en el caso de los ataques a la seguridad en el ciberespacio, donde es difícil establecer el límite entre lo

interno y lo externo. Asimismo, las policías y FF.AA. son insuficientes por sí solas o conjuntamente para enfrentar las amenazas en el ámbito de la seguridad en el ciberespacio. Ilustra lo indicado los diversos ataques de denegación de servicio (DDoS) que redes de organismos de diversos países han tenido en el último tiempo (Clarke y Knake, 2011).

El segundo aspecto, dice relación con la influencia ejercida por el concepto de seguridad humana en la identificación de las amenazas a la seguridad del Estado o nacional² en los países de las Américas, lo cual se ha traducido en una ampliación éstas al incorporar materias tradicionalmente consideradas en la agenda del desarrollo, como por ejemplo la pobreza. Situación que queda reflejada en la DSA.

Al respecto, cabe distinguir que el foco de la seguridad humana es la persona humana, mientras que el foco de la seguridad del país es el Estado. En este sentido, lo que se plantea en este texto, es que el enfoque de seguridad humana identifica amenazas a la seguridad de las personas que son de variada naturaleza lo que lleva a establecer diversas dimensiones en su análisis.

A partir de este enfoque, algunos países hacen modificaciones en su planteamiento de la seguridad del Estado al incorporar nuevas amenazas (aunque no necesariamente todas) que inicialmente son identificadas en el marco de la seguridad humana. Ello debido a que se incorpora el enfoque de seguridad humana en el marco de sus políticas públicas, como fue en el caso chileno. Aunque otros no lo hacen, al suscribir la DSA igualmente participan en la construcción del concepto multidimensional de la seguridad en el continente americano.

2. NOCIÓN DE SEGURIDAD HUMANA

Inicialmente el enfoque de seguridad humana fue abordado en el Informe sobre el Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las

² Para efectos de este artículo se usará como sinónimos los conceptos de seguridad nacional, seguridad del país y seguridad del Estado, entendiendo por ello «la protección de la identidad básica de cada uno de sus elementos constitutivos en el tiempo y en el espacio. Así un Estado es seguro cuando cada uno de sus elementos integrantes lo es. Para el territorio, su seguridad consiste en su integridad; para el gobierno, en su estabilidad; para los habitantes, en la intangibilidad de sus Derechos Fundamentales» (Vera, 2008, p. 25).

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1993, el cual se basó en la propuesta de Buzan (1991) quien planteó el tema de la seguridad poniendo como centro a las personas. En efecto, su idea de seguridad contempla dos aspectos claves: libertad de necesidades y libertad de miedo. Para ello identificó diferentes dimensiones de análisis: militar, económica, étnica, social y política, las cuales corresponden a categorías en las que son clasificados los riesgos y amenazas que pueden poner en riesgo la vida y/o sus derechos fundamentales de los individuos.

Por su parte, el IDH 1993, hace especial énfasis en la consideración de la participación de las personas al abordar el tema de su seguridad. Al respecto plantea que:

(...) los nuevos conceptos de la seguridad humana deben destacar la seguridad del pueblo, y no sólo de las naciones. El concepto de la seguridad debe cambiar, evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la seguridad nacional pase a destacar mucho más la seguridad de la gente, de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad mediante el desarrollo humano, de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y del medio ambiente (IDH, 1993, p. 2).

Dando una señal de continuidad en lo indicado, el mismo organismo en su IDH 1994, profundiza el tema al proponer la necesidad de una «transición profunda en el pensamiento: de la seguridad nuclear a la seguridad humana» (IDH, 1994, p. 25). Lo cual es explicado en los siguientes términos:

El concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente. Las Superpotencias estaban trabadas en una lucha ideológica, librando una guerra fría en todo el mundo. Los países en desarrollo, que habían logrado su independencia sólo recientemente, tenían sensibilidad respecto de cualquier amenaza, real o percibida, a su frágil identidad nacional. Se dejaban de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana. Para muchos, la seguridad simbolizaba la

protección contra la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el delito, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medio ambiente. Al disiparse la penumbra de la guerra fría, puede verse ahora que muchos conflictos surgen dentro de los países más que entre ellos (IDH, 1994, p. 25).

De acuerdo a Mancero (2001), en el IDH 1994 el concepto de «Seguridad Humana» tiene cuatro características básicas:

En primer lugar, representa una preocupación universal, ya que atañe a todos los individuos sin importar su nacionalidad, raza o religión. En segundo lugar, sus componentes son interdependientes entre sí, puesto que una amenaza a la seguridad en alguna parte del planeta pone en riesgo la situación de otras zonas también. En tercer lugar, la «Seguridad Humana» es más fácil de lograr a través de la prevención temprana que a través de la intervención tardía. Por último, este nuevo concepto de seguridad está «centrado en la gente» y se aparta radicalmente de la seguridad entendida únicamente como protección del territorio (IDH, 1994, p. 14).

El mismo autor, sintetiza las dimensiones de la «Seguridad Humana», indicando que éstas:

(...) abarcan muchos ámbitos: seguridad económica —un ingreso mínimo garantizado—, seguridad de alimentos —acceso físico y económico a los alimentos, no basta que la cantidad de alimentos disponibles sea suficiente—, seguridad de salud, seguridad ambiental, seguridad personal —ausencia de guerras, violencia callejera, violencia doméstica, entre otros—, seguridad comunitaria y seguridad política. Lo cual según el IDH 1994, sólo se puede alcanzar a través del desarrollo humano sostenible (Mancero, 2001, p. 14).

Actualmente, es posible reconocer diversas versiones de seguridad humana. Tal como indica Kaldor (2013, p. 169):

(...) la versión original del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (...) pone el acento en la naturaleza interrelacionada de la seguridad y en la urgencia de considerar el desarrollo como una prioridad de la seguridad. La versión canadiense expresada en el *Informe sobre Seguridad Humana* está estrechamente relacionada con

la «Responsabilidad de proteger» y se concentra en la protección contra la violencia. Mi versión de la seguridad humana está en algún punto entre los dos definiciones (...) La atención se centra en la inseguridad como consecuencia de la violencia (tanto política como delictiva), pero destaca la interrelación de los diferentes tipos de inseguridad.

En este sentido, la autora «entiende la seguridad humana» a partir de tres premisas (Kaldor, 2013, p. 169):

1. Se trata de la seguridad de los individuos y las comunidades en las que viven, más que la seguridad del Estado. En otras palabras, se trata de la protección de los civiles.
2. Se trata de la naturaleza interrelacionada de la seguridad, el enlace de estar libre de temores y libre de necesidades. En otras palabras, se trata de proteger a los civiles de la violencia y otras inseguridades relacionadas, incluyendo el crimen y la depredación económica.
3. Se trata de la naturaleza global de la seguridad y de la pérdida de nitidez en la distinción entre la seguridad interna, que se supone garantizada por el imperio de la ley, y la seguridad exterior, que está garantizada por las políticas de defensa. Un enfoque de seguridad humana extiende la seguridad interna a todo el mundo; se trata de pasar de un paradigma de guerra uno de ley. En otras palabras, proteger a las personas a través de la estructura de la ley, ocuparse de la violencia como un delito y no como una guerra, y restablecer el monopolio de la violencia legítima.

Las repercusiones los planteamientos sobre seguridad humana, efectuados en la década de los noventa, especialmente por medio de los IDH de los años 1993 y 1994 del PNUD generaron efectos a nivel internacional y nacional. Uno de ellos fue la creación de la Red de Seguridad Humana (RSH), en la que Chile participa desde 1999 (Ministerio de Relaciones Exteriores [MRE], 2013).

2.1. Seguridad humana y seguridad nacional o estatal

La existencia diversas denominaciones a la seguridad de acuerdo a diferentes niveles de análisis (humana, nacional, internacional, entre otros) en foros internacionales puede generar confusión. En este senti-

do, es necesario precisar que la «seguridad humana es complementaria de la seguridad estatal, no la reemplaza» (Rojas, 2007, pp. 3) y puede ilustrarse como se indica en el cuadro n.º 1.

Cuadro 1. Dimensiones de Análisis: Conceptualización de la Seguridad Nacional, internacional y la seguridad humana

	Seguridad Nacional	Seguridad Internacional (tradicional)	Seguridad humana
Enfoque	Nacional	Interestatal	Multidimensional
Focalización	Nacional/estatal	Interestatal Regional Mundial	Persona Mundial (por su impacto sobre las personas)
Conflictos	Intranacional Interestatal	Interestatal Transnacional	Intranacional Interestatal Transnacional Mundial
Operacionalización	Sistema de defensa nacional Coordinación interministerial	Coordinación bilateral Naciones Unidas Coordinación organismos internacionales Coordinación organizaciones regionales (OEA)	Sistema de las Naciones Unidas Coordinación interministerial Coordinación intergubernamental Coordinación organismos regionales/internacionales Redes mundiales
Función de las Fuerzas Armadas	Protección de la integridad nacional	Cooperación interestatal Cooperación organismos internacionales Operaciones de mantenimiento de paz (principalmente cap. VI)	Protección integridad nacional y operaciones de mantenimiento de paz (capítulo VI y VII) Cooperación interestatal Cooperación organismos internacionales
Actores	Estado	Estado OIG ONG	Persona OIG Actores no estatales sociedad civil ONG Estado

Fuente: Rojas, 2007.

Según Rojas (2007, p. 7) el concepto de seguridad humana tiene las siguientes características:

Es inclusivo, integrador y multidimensional; Reafirma a la cooperación y el multilateralismo; Establece una visión global e inter-regiones de carácter comprehensivo; Pone el foco en las personas y en las vulnerabilidades no tradicionales; Posee poca focalización, por su fuerza holística; Tiende a incluir a la agenda del desarrollo en la agenda de la seguridad, con ello la «securitiza».

Ello permite constatar que la perspectiva multidimensional en la seguridad empieza a considerarse en los diferentes niveles de análisis de ésta (humana y nacional) no siendo único de alguna de ellas. Asimismo, cabe señalar que la

(...) satisfacción de las condiciones relacionadas con la seguridad humana sólo se alcanzará de manera simultánea con las condiciones de satisfacción de seguridad estatal e internacional. En definitiva, una crisis internacional es simultáneamente una crisis estatal y de seguridad humana. De igual forma, una crisis en el Estado se transforma en una crisis humanitaria y en una crisis internacional, y una crisis en la seguridad humana es simultáneamente una crisis estatal e internacional. De allí la necesidad de construir una perspectiva holística (Rojas, 2007, p. 10).

En este sentido, es posible afirmar que seguridad humana y seguridad nacional o del Estado aun cuando son aproximaciones con focos diferentes están vinculadas en una relación complementaria a la que se adiciona la seguridad internacional.

2.2. Conferencia Especial de Seguridad y DSA en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA)

La DSA que emana de la Conferencia Especial de Seguridad plantea que las

(...) amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar

amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales (Declaración sobre Seguridad en las Américas [DSA], p. 3).

Esta Declaración ha generado importantes reflexiones en torno a la inclusión del enfoque de multidimensionalidad y las implicancias de ello. Por un lado, este enfoque previamente se había desarrollado en el concepto de seguridad humana. En este sentido, es posible apreciar que una aproximación multidimensional a la seguridad se puede efectuar desde una perspectiva de seguridad humana, nacional o internacional. La DSA corresponde a una aproximación a la seguridad desde una perspectiva del Estado, en el marco de un foro internacional multilateral gubernamental como es la OEA. En otras palabras, el enfoque multidimensional no es exclusivo del análisis de la seguridad centrado en las personas, sino también puede ser aplicado para la seguridad del Estado.

Asimismo, esta multidimensionalidad da cuenta de la gran cantidad de temas que quedan en el marco de «nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa» (DSA, pp. 3), asociados directamente a la seguridad, generando críticas reflexiones de diversos especialistas, señalándose que:

La «multidimensionalidad» como enfoque o adjetivo general de la Seguridad es heurísticamente infértil, analíticamente inadecuado y operacionalmente peligroso. Sin embargo, si en si mismo ese concepto ya es vago y ambiguo, algunos académicos lo emplean sin criterio ni crítica, llegando algunos al paroxismo de declarar la «Seguridad Mutidimensional Global» que con injustificadas pretensiones nada dice sobre algo. Este concepto fue introducido en las declaraciones hemisféricas del área de la Seguridad paulatinamente y bajo presión política de quien cuenta con la fuerza para decidir en última instancia sobre las ambigüedades conceptuales (Saint-Pierre, 2012, p. 37).

De acuerdo al autor los efectos que puede generar la ambigüedad de esta multidimensionalidad, corresponde a:

La naturaleza perceptiva de la amenazas contradice las pretensiones hegemónicas para definir agendas hemisféricas, pero permitió la búsqueda de identidades estratégicas subregionales. Esta búsqueda identi-

fica y distingue tales identidades no solo en base a las percepciones de las amenazas, sino también de la distinción conceptual, institucional y operacional entre Defensa y Seguridad (Saint-Pierre, 2012, pp. 37-38).

Complementado lo indicado y agregando nuevos elementos a la reflexión Sonia Alda comenta:

(...) habría que sumar la permanencia del mismo concepto de multidimensionalidad, bajo el cual en América Latina se legitima una tendencia que viene favorecida por la fuerza de los hechos. En efecto, para buena parte de los especialistas, la adopción de este nuevo concepto de la seguridad respalda la actual dedicación de las FAS a misiones relacionadas con la seguridad interior y el desarrollo. Esta interpretación interesada tiene como principal consecuencia el riesgo de militarizar la seguridad interior y securitizar la agenda social (s/f).

Junto a lo indicado, la DSA reconoce como temas relacionados con la seguridad en los países de la región una variada gama de materias, cuyo tratamiento excede la responsabilidad policial o militar, como históricamente ha sido el caso de las materias asociadas directamente a seguridad de los países en la región. En efecto, el documento plantea que (DSA, 2003, pp. 4):

La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- la trata de personas;
- los ataques a la seguridad cibernética;
- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o

incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y

– la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

En efecto, es posible constatar que algunas de las amenazas consideradas, previamente fueron contempladas en el marco de la seguridad humana (pobreza, exclusión social, corrupción, entre otros). La incorporación de aspectos que anteriormente fueron planteados en el concepto de seguridad humana, permite afirmar la influencia de ésta en la DSA. En forma crítica a ello y ante el desafíos de operacionalizar la DSA se ha señalado que «abarcarse de manera simultánea las agendas de la seguridad, de la defensa, del medio ambiente y de salud, y la del desarrollo es tan amplio que el establecimiento de un plan de actividades coherente es altamente improbable» (Rojas, 2004, p. 7).

Asimismo, atendiendo a la diversidad de fenómenos contemplados, cuya importancia es diferente en los países de la región, la DSA reconoce que:

Cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas (DSA, 2003, p. 2).

Lo cual ayuda a resolver el dilema de cómo hacer viable un plan de actividades a partir de DSA. En este sentido, el camino es por medio de «regímenes subregionales sea posible construir planes de acción más acotados a las demandas, percepciones de amenazas específicas y recursos para enfrentarlas» (Rojas, 2004, pp.7). Por ejemplo, en el caso Latinoamericano en materia de crimen organizado transnacional el ilícito más importante es:

(...) el contrabando de drogas. El contrabando de armas, la industria del secuestro y el robo de vehículos, que están directa o indirectamente relacionados con el contrabando de drogas; como negocios son variaciones de un mismo tema. La transición de mercados ilegales pequeños

y relativamente organizados a mercados de droga a gran escala y caóticos ha conducido a la explosión de toda una gama de actividades delictivas organizadas en la región (Serrano y Toro, 2005, p. 233).

El modo específico que estos ilícitos se presentan en las subregiones de la zona facilitará la generación de una agenda común para enfrentarlas.

2.2.1. DSA y OEA: Implicancias organizacionales

Desde una perspectiva organizacional la DSA en el caso de la OEA, tuvo como consecuencia la creación de la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM), la cual ofrece sus soluciones orientada por el concepto de «seguridad inteligente». Este concepto implica la integración, en cada una de sus acciones, de

(...) identificación objetiva y basada en evidencia de los temas que serán objeto de la acción, así como el desarrollo de propuestas basadas en necesidades y capacidades nacionales o regionales y un enfoque multidimensional que asegure una respuesta sistémica a los problemas (Secretaría de Seguridad Multidimensional [SSM], 2014).

LA SSM orienta su trabajo en seis ámbitos: «Las leyes, su cumplimiento, la prevención de la actividad delincuencia y del consumo de drogas, la asistencia a las víctimas, La rehabilitación de los victimarios, La paz y la seguridad en el Hemisferio» (SSM, 2014), y está organizada en torno a tres grandes áreas:

- Departamento de Seguridad Pública.
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).
- Secretaría Ejecutiva del Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE).

3. NIVEL NACIONAL: EL CASO CHILENO

A continuación se revisará el caso de Chile con relación al concepto de multilateralidad y su presencia la agenda de seguridad nacional.

Ello se hará a partir de la revisión del LDN 2010, considerando el concepto de multilateralidad según la perspectiva planteada en la DSA. Posteriormente, se revisarán las decisiones y acciones del gobierno de Chile con respecto al concepto de multilateralidad, haciendo especial referencia a algunas amenazas contenidas en la DSA.

3.1. Libro de la Defensa Nacional

Una manera de aproximarse a la agenda de seguridad nacional de Chile, es por medio de sus libros de la Defensa Nacional (1997, 2002, 2010), en los cuales están explicitados los principales aspectos de la política pública de Defensa Nacional. Estos documentos permiten conocer el modo en que es abordado en Chile el concepto de seguridad multidimensional desde una perspectiva de la seguridad nacional, bajo la óptica del sector defensa. Para efectos de este trabajo ha sido revisado el LDN 2010, pues éste permite una aproximación al modo en que en que la agenda de seguridad nacional, ha sido formulada a partir del concepto de multidimensionalidad, desde la Defensa Nacional.

El LDN 2010 presenta aspectos de continuidad y cambio desde una perspectiva de la seguridad multidimensional con respecto a sus predecesores. La continuidad se refleja en la manera en que se identifica la manifestación del conflicto para la seguridad del país, que corresponde a la crisis o la guerra.

Con relación a la noción de seguridad, en el texto se reconoce la seguridad humana en el marco internacional de la defensa, que coincide con la expresado anteriormente, en cuanto a que:

El valor principal de este concepto reside en complementar el concepto tradicional de seguridad focalizado en el Estado con un enfoque centrado en las personas, de manera de minimizar los efectos negativos que surgen para los individuos en un contexto de inseguridades y tensiones. Se trata de un concepto que se aplica tanto al compromiso de los Estados a desenvolverse dentro del marco del Derecho Internacional Humanitario en situaciones de conflicto internacional, como al compromiso que los Estados deben a sus propios ciudadanos en materias que afecten sus derechos y libertades, llegando incluso a

considerar los efectos derivados de la violencia social cotidiana, la disponibilidad de armas pequeñas y ligeras y el crimen organizado (LDN, 2010, pp. 89-90).

Algunos planteamientos de la seguridad humana son relacionados con el sector defensa, aun cuando se reconocen sus limitaciones:

Este enfoque sirve de referente para el manejo de problemas característicos de la era de la globalización. Muchos de estos problemas trascienden el ámbito de los conflictos internacionales y no corresponde que se aborden mediante políticas de defensa. Por ejemplo, los esfuerzos orientados a disminuir la brecha tecnológica entre países desarrollados y países pobres, reducir el impacto de la violencia criminal en grandes ciudades o enfrentar las consecuencias de la propagación de pandemias (como el SIDA). Pero el concepto sí se aplica en relación con operaciones de paz de las Naciones Unidas y podría aplicarse en otras iniciativas que eventualmente se adopten para el manejo de conflictos que puedan dar lugar a crímenes contra la humanidad, ocasionar crisis regionales y aumentar el nivel de inseguridad entre las personas afectadas (LDN, 2010, p. 90).

Asimismo, en el marco de política de defensa nacional, los problemas de seguridad son descritos como:

Bajo esta óptica, aquellos fenómenos que, tras la Guerra Fría, han tendido a englobarse bajo el término «amenaza» con los títulos de «nuevas amenazas», «amenazas emergentes» o «amenazas no convencionales» deberían ser considerados, *prima facie*, como «problemas a la seguridad de los Estados» más que como amenazas en el ámbito de la defensa. Si bien a las amenazas en este ámbito se las ha denominado «amenazas tradicionales», el concepto de «amenaza» debería reservarse para aludir de manera precisa a fenómenos cuyas características reflejan mejor los rasgos de lo que constituye una amenaza propiamente tal, entre otras, la existencia de un actor internacional que manifiesta voluntad de causar daño a intereses nacionales y que tiene la capacidad para materializarlo. En la categoría, más amplia, de «problemas de seguridad» se incluyen fenómenos como terrorismo, narcotráfico, proliferación de armas de destrucción masiva, pobreza, pandemias y otros que no constituyen amenazas propiamente tales, aunque

eventualmente puedan transformarse en ellas (...) Internamente, cada Estado, según sus realidades singulares, busca enfrentar estos problemas a la seguridad con estrategias de seguridad específicas y particulares, mientras que, tratándose de amenazas propiamente tales a intereses básicos (soberanía, territorio y población), los Estados los enfrentan con medios de la defensa. Cuando los «problemas de seguridad» afectan a más de un Estado, la cooperación con la comunidad internacional, a la que Chile adscribe, es fundamental para hacerles frente (LDN, 2010, p. 130).

Asimismo, se establece que en «el debate sobre los «problemas de seguridad» sobresalen los siguientes aspectos: La dificultad de una agenda única; El orden la de las prioridades y; Respuesta diversificada» (LDN, 2010, pp. 132), coincidiendo con la percepción de especialistas mencionados anteriormente.

El LDN 2010 de acuerdo al concepto multidimensional planteado en DSA, hace referencia explícita a dos temas: el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Respecto al transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, el LDN 2010 indica que Chile expresa su voluntad de:

(...) ejercer presencia y asumir también una serie de responsabilidades internacionales relacionadas con la protección de la vida humana en el mar, el control del tráfico marítimo y la conservación del medio ambiente con irrestricto apego al derecho internacional. Así, Chile busca proyectar en este espacio de mar sus intereses marítimos propios y respeta su carácter de bien de la comunidad internacional, donde todo Estado posee derechos y también obligaciones, entre otras, la vigilancia del medio ambiente y la de conservar los recursos marinos. Chile no alberga pretensiones de soberanía en el Mar Presencial; su interés y voluntad es de participar en acuerdos internacionales que permitan fortalecer este espacio de usos abusivos o de actividades que, por su vecindad, puedan inferir daños a los recursos propios de las aguas chilenas (LDN, 2010, p. 40).

Ello se refuerza en el mismo texto al señalar que la política del territorio marítimo contempla a una organización especializada, la que corresponde a:

La Armada es la institución del Estado donde se inserta la Autoridad Marítima, la cual contribuye a su administración, ejerce tareas de policía marítima, de apoyo y control a la navegación, supervigilancia de las actividades de pesca y deportivas, control del medio ambiente acuático y trabaja coordinadamente con otros organismos públicos que tienen responsabilidades sectoriales, tanto en las actividades como en los recursos del mar, ríos y lagos (LDN, 2010, p. 60).

En este sentido, entre sus tareas destaca:

- Proteger y preservar el medio ambiente marino en el territorio oceánico nacional y procurar que las actividades de otros Estados en los océanos no afecten los intereses de Chile ni la calidad de vida de sus habitantes (LDN, 2010, p. 61).
- Dar efectiva seguridad al territorio oceánico nacional, a los intereses marítimos y a las rutas oceánicas vitales para el país, dando por posibles la ocurrencia de amenazas, actos ilícitos o agresiones que lesionen la jurisdicción y soberanía del Estado, y tomando las prevenciones correspondientes para neutralizarlas (LDN, 2010, p. 61).

En efecto, la Armada es la encargada de «Proteger el medio ambiente marino y sus recursos, fomentando medidas que ayuden a su conservación» (LDN, 2010, p. 266). Como también de «fiscalizar y controlar los espacio marítimos, fluviales y lacustres, haciendo cumplir la legislación vigente» (LDN, 2010, p. 266), junto con «efectuar abordaje, visita y registro de naves, para verificar el cumplimiento de la legislación nacional y del Derecho Internacional Marítimo» (LDN, 2010, p. 266).

Con relación a la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas, el LDN 2010 indica:

Chile no posee armas de destrucción masiva. En esta materia, nuestra política se orienta hacia el logro de tres objetivos generales:1) Avanzar hacia la total proscripción de esta clase de armas en el mundo; 2) Apoyar los esfuerzos de la comunidad internacional en contra de la

proliferación de las mismas; y 3) proteger a la población de los efectos de tales armas. Para ello, Chile se ha incorporado y participa activamente de los regímenes internacionales sobre armas de destrucción masiva (LDN, 2010, p. 100).

En síntesis, el LDN 2010 reconoce el modo en que diversos foros internacionales abordan el tema de la seguridad desde una perspectiva multidimensional y sus implicancias internacionales. Con relación al enfoque multidimensional de la seguridad según la DSA, el LDN 2010 se limita a considerar solo aquellos aspectos relacionados directamente con el rol de las Fuerzas Armadas según la legislación chilena, lo cual se explica debido a que este texto aborda la seguridad nacional desde la perspectiva de la defensa nacional.

3.2. Decisiones y acciones de política pública

3.2.1. *Antecedentes*

Chile ha considerado la seguridad desde una perspectiva multidimensional —según se ha indicado—, en instancias internacionales desde que ésta es planteada en el marco de la seguridad humana. En este sentido, es posible afirmar que:

(...) ha sido un activo promotor de la seguridad humana en las relaciones internacionales y como tal la ha incorporado entre los principios que guían el diseño y ejecución de su política exterior; de la mano con el respeto y promoción de los derechos humanos, la democracia como sistema de gobierno, el respeto al Derecho Internacional Humanitario y el desarrollo humano, entendiendo que los anteriores se complementan en un todo armónico (LDN, 2010, p. 90).

En efecto, es posible constatar que desde 1999 Chile es parte de la Red de Seguridad Humana de Naciones Unidas, la que presidió entre 2001 y 2002, como también entre 2013-2014 (MRE, 2013). Asimismo, se ha participado en el Foro Informal «Grupo de Amigos de la Seguridad Humana» «establecido el año 2006 por iniciativa de los gobiernos de México y Japón» (LDN, 2010, p. 90).

En esta perspectiva es posible afirmar que:

Chile ha sido un activo promotor de la seguridad humana en las relaciones internacionales y como tal la ha incorporado entre los principios que guían el diseño y ejecución de su política exterior. En efecto, ya había correspondido a nuestro país liderar esta Red, entre mayo de 2001 y julio de 2002, ocasión en que se organizó en Santiago la IV Reunión Ministerial, que tuvo como principales temas de discusión: la Perspectiva de la Seguridad Humana en las Políticas Públicas de Seguridad, Educación para los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario (MRE, 2013).

Junto a lo indicado, Chile suscribe la DSA en 2003. Ésta no plantea aspectos novedosos con relación a los riesgos y amenazas a la seguridad nacional desde la perspectiva del sector defensa, de acuerdo a lo que había previamente en documentos nacionales sobre el tema, tal como se revisó en el LDN 2010.

No obstante, se reconoce que las amenazas que contempla DSA van más allá de las atribuciones y competencia militares para enfrentarlas, como por ejemplo es el caso del Crimen Organizado, que en Chile es una responsabilidad radicada en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (MISP), particularmente en las policías que dependen de éste.

Asimismo, otras amenazas contempladas en la DSA, como es el caso de lavado de activos son competencia de entidades que no son policiales ni militares. En efecto, la principal encargada del tema es la Unidad de Análisis Financiero (UAF) entidad dependiente del Ministerio de Hacienda. Ello permite constatar que en el caso chileno, las amenazas a la seguridad contempladas en la DSA exceden el ámbito militar y policial.

En este sentido, la existencia de un documento denominado Estrategia de Seguridad Nacional o Política de Seguridad Nacional podría sistematizar en un solo texto los diferentes tipos de amenazas a la seguridad del país, las diversas entidades involucradas y el modo en que se relacionan (Dockendorff y Duval, 2014), debido a que la sola revisión del LDN —en este caso el del año 2010— resulta insuficiente pues sólo permite conocer aquellas amenazas a la seguridad nacional cuya responsabilidad es del Ministerio de Defensa Nacional y particularmente de las FF.AA.

3.2.2. *Efectos institucionales*

En cuanto a sus implicancias en términos de gestión pública, desde 2003 en adelante son creadas entidades especializadas que abordan distintos temas contemplados en la DSA, entre las que destaca:

- En el Ministerio de Relaciones Exteriores que crea la Dirección de Seguridad Internacional y Humana, la cual actúa

(...) a nivel bilateral y multilateral, para alcanzar los objetivos e intereses nacionales en materia de: Preservación de la Paz y la Seguridad Internacionales; Instrumentos de Desarme, no proliferación y control de armas; Instrumentos de Seguridad Humana, Seguridad Pública o Ciudadana; Desarrollo y Seguridad Aeronáuticos y de las Telecomunicaciones de Chile; Promoción y aprovechamiento de los usos pacíficos del espacio exterior; Promoción multilateral del paradigma de Seguridad Humana; Vinculación y cooperación bilateral en materia de Defensa y; Preservación de la seguridad de las comunicaciones electrónicas, incluyendo la cibernética (MRE, 2014a).

Para el desarrollo de sus tareas tiene tres subdirecciones:

- Seguridad internacional: Encargada de la «Preservación de la Paz y la Seguridad Internacionales; Instrumentos de Desarme, No Proliferación y Control de Armas; Desarrollo y Seguridad Aeronáuticos y de las Telecomunicaciones de Chile; Promoción y aprovechamiento de los Usos pacíficos del espacio exterior y cooperación bilateral en materia de Defensa» (MRE, 2014b).

- Seguridad humana: Encargada de «ejecutar los instrumentos de Seguridad Humana, Seguridad Pública o Ciudadana de los que nuestro país sea Estado Parte o signatario, incluyendo todos aquellos cuyo objeto sea prevenir y combatir el terrorismo, el crimen transnacional organizado en todas sus manifestaciones; el problema mundial de las drogas y la corrupción. Esta tarea incluye la interrelación del Ministerio de Relaciones Exteriores con los Ministerios, Servicios Públicos, instituciones, agencias, organismos y unidades que tienen responsabilidades en la ejecución de aquellos instrumentos» (MRE, 2014c).

- Operaciones de paz: Encargada de «las operaciones de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz, para lo cual se ocupa del

seguimiento y análisis de la situación en países donde se encuentran desplegadas —o puedan desplegarse— operaciones de paz conforme a los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, y; de la gestión operativa y el seguimiento de la participación de Chile en operaciones de paz, incluyendo las vinculaciones resultantes en los planos bilateral, interinstitucional y multilateral» (MRE, 2014d).

- En el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (MISP) fue creado el Departamento de Crimen Organizado que es

(...) el responsable de elaborar estrategias para el combate de ilícitos como el narcotráfico, lavado de activos, terrorismo, tráfico y trata de personas, ciberseguridad y piratería-propiedad intelectual e industrial. Para cumplimiento de sus tareas, el Departamento mantiene una activa participación en actividades nacionales e internacionales relacionadas con las materias de su competencia, como también, promueve la coordinación interagencial de las diversas entidades públicas y privadas —según corresponda— involucradas en los temas indicados (MISP, 2014).

- En el Ministerio de Hacienda, fue creada la Unidad de Análisis Financiero (UAF), la cual:

(...) tiene como rol legal prevenir e impedir en Chile el lavado de activos (LA) y el financiamiento del terrorismo (FT). Para ello, realiza inteligencia financiera, emite normativa, fiscaliza su cumplimiento y difunde información de carácter público, con el fin de proteger al país y a su economía de las distorsiones que generan ambos delitos (UAF, 2014).

Cada una de estas entidades en el desarrollo de sus tareas, trabaja en forma coordinada con reparticiones de otros Ministerios que se vinculan en algún aspecto con los temas que tienen asignados. Ejemplo de ello puede observarse al revisar el Plan de Acción de la Estrategia Nacional Contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, elaborado por la UAF en el año 2013, cuya ejecución participan diversos ministerios, entre los que destaca: MISP, MRE, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio Público.

3.3. Desafíos

Considerando que actualmente las amenazas a la seguridad tienen un componente multidimensional, surgen dos desafíos urgentes: la coordinación a nivel nacional y la cooperación a nivel internacional.

En el primero, es necesario potenciar la capacidad de trabajo interdisciplinario, por medio de instancias de formación y/o capacitación que no sean exclusivas de una institución o profesión, cuando se trata de amenazas a la seguridad que son abordadas por diversos especialistas e instituciones, como es el caso de todas las amenazas contempladas en la DSA. Dicho de otra manera la incapacidad de trabajo interagencial en tiempos de amenazas multidimensionales a la seguridad es una seria limitación para su prevención. En Chile es necesario, profundizar en este camino.

En cuanto a la cooperación internacional es necesario promover sus dos condiciones previas: el conocimiento y la confianza. Este sentido, cobran especial utilidad los encuentros especializados internacionales bi o multilaterales, junto a la conformación de grupos de trabajo internacionales, con la finalidad de generar contactos previos a la necesidad de intercambio de información. También es útil, la identificación de puntos focales nacionales, con la finalidad de generar contactos permanentes e institucionalizados entre países. De esta manera se promueve el trabajo entre profesionales de diferentes países basadas no en el prejuicio sino en la experiencia individual y la capacidad institucional.

Asimismo, es necesario estar permanentemente monitoreando la forma en que el conflicto se está manifestando en el país y la región, pues éste evoluciona rápidamente y en ocasiones éste no es detectado oportunamente. Ello ha implicado abordarlos en forma reactiva, es decir cuando las amenazas a la seguridad se manifestaron, generando con ello dudas sobre la capacidad de la autoridad para resguardar la seguridad de las personas en el país.

En este sentido, Kaldor nos entrega algunos elementos a considerar:

Las formas contemporáneas de la violencia organizada son muy diferentes. Van desde la intervención militar y los ataques aéreos,

hasta los conflictos étnicos, el terrorismo, las violaciones de los derechos humanos, el crimen organizado y las guerras entre pandillas urbanas. Son menos extremistas pero más generalizadas y de mayor duración que la guerra clásica. Hay tres características que son relevantes al ocuparse de estas diferentes formas de violencia (Kaldor, 2013, p.158).

Estas formas de violencia según la autora corresponden a: los civiles como víctimas, la privatización de la violencia y violencia política y crimen organizado, aspectos que deben considerarse al analizar la seguridad del Estado.

Junto a lo indicado, la misma autora alerta de la dificultad de separar algunas de las amenazas a la seguridad debido a que:

Las nuevas guerras implican un desdibujamiento de las distinciones entre guerra (normalmente definida como la violencia por motivos políticos entre Estados o grupos políticos organizados), crimen organizado (la violencia por motivos particulares, en general el beneficio económico, ejercida por grupos organizados privados) y violaciones a gran escala de los derechos humanos (la violencia contra personas individuales ejercida por Estados o grupos organizados políticamente) (Kaldor, 2001, p. 16).

En síntesis, es posible identificar como desafíos a la agenda de seguridad nacional chilena a partir del concepto de multidimensionalidad la coordinación nacional, la cooperación a internacional y el monitoreo de la violencia.

CONCLUSIONES

La seguridad desde una perspectiva multidimensional, comienza a ser planteada en el marco de la seguridad humana. Su autor es Buzan quien en el año 1991 difunde su propuesta la cual contempla centrarse en la seguridad de las personas y desde ahí mirar cuales son las amenazas que pueden impedir que esté libre de miedos y carencias básicas.

En este sentido, en palabras de David su importancia está en que la «seguridad humana destaca la separación entre la seguridad del indivi-

duo y la del Estado, un vínculo, sin embargo, considerado inmutable en la concepción westfaliana del sistema internacional» (2008, p. 131). Este concepto adquiere alta visibilidad en los informes IDH del PNUD los años 1993 y 1994.

La DSA en el año 2003, también plantea un enfoque multidimensional de la seguridad pero cuyo foco de análisis es el Estado. En este sentido, ambas nociones se distinguen en cuanto la «seguridad estatal hace referencia a un territorio, a una población y a un gobierno. Por el contrario, el perfil de la seguridad humana está menos definido, en la medida en que no existe una definición precisa y generalmente aceptada» (David, 2008, p. 126). No obstante, ambas coinciden en el enfoque multidimensional y en identificación de algunas amenazas, como por ejemplo, la pobreza.

Ello en el caso de la DSA genera críticas debido a la ambigüedad del enfoque multidimensional, como también por la ampliación de las amenazas a la seguridad de modo tal que son incorporados fenómenos cuya respuesta no corresponde a los organismos policiales y/o militares como sería bajo una concepción tradicional de la seguridad. Al respecto, se recomienda que la DSA debe evite la secutización de temas vinculados al desarrollo (Rojas, 2007, p. 6).

En el nivel nacional cada país antes la variedad y diversidad de amenazas a la seguridad que contempla la DSA, ha buscado su propio equilibrio en la identificación y establecimiento de prioridades en la materia, identificando a las entidades nacionales involucradas en ella, los organismos internacionales relacionados y el modo en que se participa en ellos.

En el caso chileno, al revisar la agenda de seguridad nacional, de acuerdo al concepto multidimensional (DSA) a partir del LDN 2010 dos amenazas son identificadas: el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Una aproximación más allá del LDN 2010 —debido a que éste las aborda desde la perspectiva de la Defensa Nacional—, permite apreciar que otras amenazas contempladas en la DSA han sido abordadas por el gobierno chileno por medio de la creación de nuevas entidades públicas especializadas desde el año 2003 a la fecha.

Los desafíos nacionales que se identifican para avanzar en una agenda de seguridad de acuerdo al concepto multidimensional según la DSA son: la coordinación a nivel nacional; la cooperación a nivel internacional y; el permanente monitoreo a la forma en que el conflicto se está manifestando predominante en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDA, S. (s/f) Estados débiles y participación militar en la seguridad interior: riesgos e implicaciones. Paper presentado en IPSA. Disponible en http://paperroom.ipsa.org/app/webroot/papers/paper_8015.pdf.
- BUZAN, B. (1991). *People, State and fear. An agenda for international security studies in the post-cold war era*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- CLARKE, R. y KNAKE, R. (2011). *Guerra en la red*. España: Ariel.
- DAVID, Charles (2008). *La guerra y la paz*. España: Icaria / Antrazyt / FRIDE.
- Declaración de Seguridad de las Américas de la OEA, México, 2003.
- DOCKENDORFF, A. y Duval, T. (2013). Una mirada a la seguridad internacional a la luz de las estrategias de seguridad nacional. *Estudios Internacionales-Universidad de Chile* N 176 pp. 31-49. Disponible en <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/29991/31762>.
- FUENTES, C. y ROJAS, F. (2005). *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*. Francia: UNESCO/FLACSO. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001389/138940S.pdf>.
- GARZÓN, J. (2008). *Mafia & Co*. Colombia: Planeta.
- HELD, D. *et al.* (2002). *Transformaciones globales*. México: Oxford University Press.
- Informe sobre Desarrollo Humano 1993. PNUD. España: Centro de Comunicación Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL).
- Informe sobre Desarrollo Humano 1994. PNUD. México: Fondo de Cultura Económico.
- KALDOR, M. (2013). *Las nuevas guerras*. España: Kriterion.
- (2013). *Restrukturar la seguridad global para el siglo XXI*. En Stiglitz J. y Kaldor, M. (Editores). *La Búsqueda de la Seguridad*. Argentina: Paidós.

- Libro de la Defensa Nacional de Chile (1997). Ministerio de Defensa Nacional: Chile.
- (2002). Ministerio de Defensa Nacional: Chile.
- (2010). Ministerio de Defensa Nacional: Chile.
- MANCERO, X. (2001). La medición del desarrollo humano: elementos para un debate. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos N 11. Chile: CEPAL.
- NAÍM, M. (2006). *Ilícito*. España: Debate.
- Página oficial de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA (2014). Disponible en http://www.oas.org/es/ssm/sms_secretaria.asp.
- Página oficial de la Unidad de Análisis Financiero (UAF). (2014). Disponible en <http://www.uaf.cl/acerca/quehacemos.aspx>.
- Página oficial del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2014). Disponible en <http://subinterior.gob.cl/division-de-estudios/>.
- ROJAS, F. (2004). Seguridad en las Américas, los desafíos Post Conferencia: Operacionalizar los consensos y articular los conceptos. Briefing Paper. Colombia: Friedrich Ebert Stiftung.
- (2007). Seguridad Humana: Aportes en la Reformulación del Concepto de Seguridad. En Isidro Sepúlveda (Coordinador). *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*. España: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Pp. 49-74.
- SAINT-PIERRE, H. (2012). El concepto de seguridad multidimensional: una aproximación crítica. En Alda, S. y Gómez V. (Editoras). *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*. España: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / Ministerio de Defensa Nacional. Pp. 39-43.
- SERRANO, M. y TORO, C. (2005). Del Narcotráfico al Crimen Transnacional Organizado en América Latina. En BERDAL, M. y SERRANO, M. (compiladores). *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*. México: Fondo de Cultura Económica. Pp. 233-273.
- VERA, R. (2008). Sistema de Inteligencia del Estado a la luz del Derecho. Chile: Librotecnia.
- VV. AA. (2010). Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio. *Instituto Español de Estudios Estratégicos/Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado»* n 149. España.
- «Chile presidirá la Red de Seguridad Humana en la ONU» (2013). Publicado el 2 de julio en página web del Ministerio de Relaciones Exteriores de

Chile. Disponible en <http://www.minrel.gob.cl/chile-presidira-la-red-de-seguridad-humana-en-la-onu/minrel/2013-07-02/111433.html>.

«Dirección de Seguridad Internacional y Humana» (2014a). Página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Disponible en http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/edic/base/port/asuntos_globales.html.

«Operaciones de Paz» (2014d). Página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Disponible en <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20080829/pags/20080829155027.html>.

«Subdirección de Seguridad Humana» (2014c). Página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Disponible en <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20090821/pags/20090821173017.html>.

«Subdirección de Seguridad Internacional» (2014b). Página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Disponible en <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20090821/pags/20090821172328.html>.

LA FRONTERA INVISIBLE ENTRE LA SEGURIDAD INTERIOR Y EXTERIOR EN COLOMBIA¹

THE INVISIBLE BOUNDARIES BETWEEN INTERNAL AND EXTERNAL SECURITY IN COLOMBIA

CARLOS ALBERTO ARDILA CASTRO²

RESUMEN

La seguridad es un concepto que no solo depende de factores asociados a la estabilidad interna de un país. El auge del proceso de globalización y el incremento de los flujos transnacionales, han favorecido el surgimiento de amenazas no tradicionales, caracterizadas por una capacidad de afectación que supera el contexto local. Es así como se requiere considerar la frontera invisible entre la seguridad interior y exterior, con el objetivo de diseñar estrategias efectivas, cuyos componentes incluyan el ámbito regional y global.

Este documento tiene como objetivo analizar la frontera invisible que existe entre la seguridad interior y exterior en Colombia, así como señalar la importancia de establecer estrategias adecuadas frente a un escenario de incertidumbre.

PALABRAS CLAVES: Seguridad interior, amenazas no tradicionales, seguridad exterior, globalización, amenazas transnacionales.

ABSTRACT

Security is a concept that depends not only on factors associated with the internal stability of a country. The globalization process and the increase of transnational flows have favored the emergence of non-traditional threats, characterized by the ability to affect not only the local context but

¹ Ponencia asociado al proyecto de investigación *Prospectivas en Seguridad y Defensa para Colombia: Análisis del entorno América Latina 2001-2013*, vinculado al grupo de investigación Centro de Gravedad del Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa —CEESEDEN— de la Escuela Superior de Guerra. Investigador principal: Pedro Pablo Moreno Jiménez. co-investigadores: Carlos Alberto Ardila Castro, Ricardo Esquivel Triana, Juan Pablo Gómez Azuero, Humberto Alarcón Ortiz. El autor agradece a la institución el apoyo brindado.

² Profesional en Ciencias Militares, Profesional en Gerencia de la Seguridad y Análisis Sociopolítico; Magister en Relaciones y Negocios Internacionales; Especialista en Estudios Políticos, Especialista en Seguridad y Defensa y Especialista en Comando y Estado Mayor; Docente investigador de la Escuela Superior de Guerra, Universidad Militar Nueva Granada, Universidad Pontificia Bolivariana, Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército de Colombia, Escuela de Posgrados de la Fuerza Aérea Colombiana. Fue Consultor del Centro de las Naciones Unidas contra Tráfico de Armas Muníciones y Explosivos, el desarrollo y la paz para Latinoamérica y el Caribe y del Departamento Nacional de Estadísticas.

also the regional and global context. Therefore, it is necessary to consider the invisible boundary between internal and external security, in order to design effective strategies, whose components include the regional and global levels.

This paper aims to analyze the invisible boundary between the internal and external security in Colombia, and also to highlight the relevance of establishing appropriate strategies against a backdrop of uncertainty.

KEY WORDS: Internal security, nontraditional threats, external security, globalization, transnational threats.

1. INTRODUCCIÓN

La globalización y el incremento de flujos transnacionales de carácter político, económico y social, han generado el desvanecimiento de parámetros que antiguamente se consideraban únicamente de acuerdo con una dimensión territorial definida. Es así como bajo las actuales condiciones, conceptos tales como amenaza o seguridad han tenido que ser redefinidos, teniendo en cuenta que las dinámicas mundiales en las que vivimos, obedecen al entrecruzamiento de múltiples factores, razón por la cual es necesario crear estructuras de análisis flexibles que permitan interpretar las características cambiantes del sistema internacional y su relación con el ámbito nacional de los diferentes países.

Este documento tiene como objetivo analizar la frontera invisible que existe entre la seguridad interior y exterior en Colombia, así como señalar la importancia de establecer estrategias adecuadas frente a un escenario de incertidumbre, cuyas características se derivan de los procesos introducidos por el fenómeno de la globalización. Para llevar a cabo este propósito, inicialmente se hará referencia al concepto de seguridad en Colombia, para después abordar el análisis de las amenazas asimétricas como paradigma imperante y las respuestas del Estado frente a dicho contexto. Finalmente, a modo de conclusión se hará referencia a los retos que tiene la institucionalidad del Estado colombiano con el propósito de consolidar respuestas efectivas en condiciones complejas.

2. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD EN COLOMBIA: UNA VISIÓN LIMITADA DE LA REALIDAD

El concepto de seguridad se consolida como producto de insumos teóricos y de evidencias empíricas. Es así como los procesos que se desarrollan en el sistema internacional y las relaciones de poder que se materializan a partir de momentos históricos específicos, representan elementos fundamentales para la configuración de realidades locales, que afectan a su vez, lo que los Estados y sus poblaciones identifican como seguridad.

Así las cosas, el concepto de seguridad está relacionado con la disminución de amenazas hacia aquellos valores que las sociedades identifican como prioritarios (Williams, 2008, p. 5). De acuerdo a esto, la seguridad no solo se compone de una dimensión objetiva, sino que también abarca un sentido subjetivo, evidenciado en la ausencia de temor sobre la posibilidad de ataque a dichos valores (Moller, 1996, p. 769). En relación con la percepción de amenazas, éstas se derivan de los patrones de interacción que se establecen con los demás actores del sistema internacional, así como de los significados colectivos que se construyen a partir de consideraciones comunes de la realidad (Jutta Weldes, 1999, p. 11).

En el caso de Colombia, el concepto de seguridad ha estado ligado históricamente a dos aspectos: las amenazas y los intereses. En cuanto a las amenazas, éstas han sido consideradas generalmente en relación con el ámbito interno y la política doméstica del país, mientras que los intereses han respondido de manera más directa a los objetivos de las élites que a propósitos comunes en términos nacionales. De acuerdo a esto, es importante señalar que «las élites están conformadas por los individuos que toman las decisiones en cada uno de los órdenes institucionales» (Castillo, 1967, p. 874), motivo por el cual, se establecen como un grupo determinante en la construcción de conceptos tales como la seguridad o el interés nacional.

Como ejemplo histórico de este escenario, durante la época de la independencia en el siglo XIX, la búsqueda por la emancipación de la corona ibérica, estuvo motivada por los intereses de los criollos, quienes se identificaban como la clase más pudiente en dicho momento. El establecimiento de una democracia distorsionada, dejó al pueblo al

margen de los beneficios, consolidando así una realidad que favorecía a unos pocos sobre el bienestar común.

Posteriormente, se evidencia como el concepto de seguridad se encontraba estrechamente relacionado con la percepción de amenazas internas, materializadas en las guerras civiles, cuyo propósito era el establecimiento de un modelo de gobierno que respondiera o bien a los postulados federalistas o bien a las condiciones de un Estado centralista. En este sentido, la concepción del concepto de seguridad se proyectaba únicamente en términos del ámbito nacional y de la esfera de las políticas domésticas que se instauraran en el mismo, lo cual representa una característica fundamental en la visión que Colombia ha consolidado a lo largo de su historia.

A finales del siglo XIX y después de múltiples guerras civiles se desencadenó la conocida Guerra de los Mil Días, a partir de la cual se generaron daños irreparables en la economía del país y se debilitó aún más el concepto de identidad nacional, teniendo en cuenta la inestabilidad política y las constantes luchas partidarias que caracterizaron ese Siglo. Dicho escenario dejó a Colombia con una escasa capacidad de negociación frente a una coyuntura internacional determinada por «la transacción de los derechos para excavar y construir por territorio colombiano un canal que uniría el Océano Atlántico con el Pacífico en favor de los Estados Unidos» (Fischer, 1998, p. 73).

Es así como bajo esta coyuntura, en Estados Unidos se fortalecía el concepto de interés nacional y la visión de éste en el mundo a través de los postulados de Alfred Mahan, quién a partir de una concepción geoestratégica planteaba la forma de mejorar la política exterior estadounidense. Dichos postulados se centraban en la necesidad de fortalecer el poder naval, teniendo en cuenta que el dominio marítimo se establecía como condición imprescindible para aumentar la proyección de este país en el sistema internacional. Así las cosas, Mahan señaló la importancia de expandir las líneas de comunicación marítimas, ampliando el acceso a los mercados a nivel mundial y proyectando una mayor capacidad en términos de poder naval, para lo cual se requería conectar el océano Atlántico con el Pacífico, por medio de la construcción del canal de Panamá.

Adicionalmente, es importante destacar que en Panamá se venía alimentando un movimiento separatista, lo que unido al rechazo del Tratado

Herrán-Hey por parte del Congreso colombiano y al descuido de este departamento, terminó generando un escenario propicio para la separación del istmo de Panamá en 1903 (Valdés, 1903, p. 232). Es así como el descuido de Colombia con respecto a la política exterior y a las condiciones del escenario internacional, aportó a la ocurrencia de este acontecimiento, considerado como uno de los más lamentables para la historia del país.

Con la llegada del siglo xx, la concepción orientada a la política doméstica en Colombia continuó siendo una constante. Si bien el periodo de las Guerras Civiles había llegado a su fin, la confrontación entre el partido Conservador y el partido Liberal se estableció como el escenario protagónico de la llamada época de la violencia. Este periodo histórico inició alrededor de 1948 con el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán y culminó en 1958 cuando

«... tuvo lugar un pacto político de unidad nacional denominado Frente Nacional. Este pacto fue básicamente un acuerdo de reparto equitativo del poder gubernamental entre las élites liberales y conservadoras durante dieciséis años que, en el papel, planteó un triple desafío institucional: pactar la paz, generar programas de desarrollo y favorecer la transición democrática» (Jaramillo, 2012, p. 3).

De acuerdo a lo anterior, se evidencia como los diferentes gobiernos de Colombia han otorgado prioridad a los asuntos internos, desatendiendo la conexión existente entre el ámbito doméstico y el ámbito internacional. Esta condición se ejemplifica además, en la guerra con el Perú, llevada a cabo entre 1932 y 1933 por el control de áreas de producción de caucho en la Amazonia. En este sentido,

El territorio oriental, históricamente olvidado y aislado del desarrollo andino del país (aunque desde finales del xix comienza a aparecer como refugio de fugitivos y espacio misional de conversión) (Tovar:1995), incentiva, a partir de la coyuntura histórica del conflicto con Perú, sus programas de apoyo a la colonización del oriente, que posteriormente llevarían a la fundación de colonias carcelarias, construcción de carreteras, aeropuertos, fuertes militares y a dar un nuevo impulso a las misiones católicas que ahora se veían progresivamente encargadas de la educación en los territorios orientales, centrando su atención en formar a los indígenas y colonos como agentes fronterizos protectores de la soberanía del Estado (Useche y Aponte, s, f, p. 10).

Así pues, fue necesaria la confrontación con el Perú para que en Colombia se le diera importancia a los espacios fronterizos del oriente y se implementaran acciones dirigidas a una mayor presencia del Estado en todo el territorio nacional, generando conciencia acerca de la relevancia que tiene una concepción amplia de la seguridad en términos de la relación centro-periferia y de un manejo adecuado de la política exterior del país.

Finalmente, es pertinente mencionar la denominada crisis de la Corbeta Caldas, acontecida el 9 de agosto de 1987, cuando se presentó un impase diplomático entre Colombia y Venezuela, como producto de la ausencia de delimitación marítima, lo cual terminó generando un escenario de conflicto en el golfo de Coquivacoa o golfo de Venezuela.

Como antecedente a esta crisis, se debe tener en cuenta lo ocurrido con los islotes de «Los Monjes», dada su importancia en términos de las reservas de guano y de su posición estratégica para la delimitación de la soberanía sobre el golfo. Así las cosas, a pesar de que históricamente Los Monjes habían sido parte de Colombia, considerando su ubicación dentro de la plataforma continental de la Guajira, los desaciertos diplomáticos y una mala conducción de la política exterior, llevaron a que en 1952, a través de una nota diplomática enviada por el gobierno del Presidente encargado de la época, Rafael Urdaneta Arbeláez, se reconociera la soberanía de Venezuela sobre los islotes, perdiendo así cualquier derecho sobre estos (Cadena y Devia, 2012, p. 204).

Es así como posteriormente se desencadenó la crisis de la Corbeta Caldas, identificado como el episodio más cercano a un enfrentamiento armado. Este episodio tuvo lugar cuando:

(...) una embarcación colombiana, la corbeta Caldas, que navegaba en aguas que Colombia considera en litigio y Venezuela como aguas soberanas, fue interceptada por naves de guerra venezolanas. La situación, que estuvo a punto de ocasionar un enfrentamiento militar, se solucionó luego de la intervención del secretario general de la OEA y de algunos países amigos (Battaglini, 2009, p. 573).

Todo lo anterior, se consolida como evidencia de la relevancia que Colombia le ha otorgado a las amenazas percibidas en el ámbito interno, así como la incidencia que han tenido las élites en términos de conduc-

ción de la política exterior. Este contexto ha generado un vacío en relación con el desarrollo de estrategias efectivas, teniendo en cuenta la importancia que actualmente tiene la conexión existente entre la seguridad interna y externa para salvaguardar los intereses nacionales del país.

Con respecto a esto, es pertinente hacer referencia a las condiciones de asimetría en las que se enmarcan las amenazas y los patrones de conflicto en la actualidad, teniendo en cuenta que bajo este panorama, la frontera invisible entre la seguridad interior y exterior se establece como un aspecto prioritario, debido a la capacidad de afectación que tienen las amenazas al tener un campo de acción que no se limita únicamente a lo local, sino que incide a su vez en el ámbito regional y global.

3. LAS AMENAZAS ASIMÉTRICAS COMO PARADIGMA IMPERANTE DE LA SEGURIDAD EN COLOMBIA

Si bien la asimetría siempre ha sido una condición característica de los escenarios de conflicto, los procesos de globalización y el aumento de la interconectividad a nivel mundial, han aportado a la multiplicación de amenazas transnacionales, cuya capacidad de afectación supera la esfera local. Es así como actualmente, la asimetría implica no solo una diferencia de la capacidad militar entre los actores involucrados, sino que hace referencia también a diferencias relacionadas con los métodos de combate, los aspectos culturales y la forma de aproximación de cada una de las partes.

En este sentido, a pesar de que no existe un consenso en cuanto a la definición teórica de la guerra asimétrica, en términos generales ésta se entiende como:

Una confrontación violenta y en ocasiones desproporcionada en las que se pretende rehuir el enfrentamiento directo y se recurre a acciones puntuales prolongadas en el tiempo sin límites territoriales claramente definidos y con un gran impacto mediático. Realizada entre actores estatales o interestatales de carácter o corte tradicional en cuanto al empleo convencional de sus medios militares y al respeto a las leyes y convenios o tratados internacionales y por otra parte actores no estatales o estatales considerablemente degradados como tales, los cuales

emplean cualquier clase de procedimientos, métodos, armas y medios a su alcance, independientemente de su legalidad jurídica, legitimidad moral y ética para conseguir sus fines (Maccoy, 2004, p. 72).

Dentro de la dinámica de la guerra asimétrica, los actores no estatales adquieren especial relevancia, teniendo en cuenta que el comportamiento de éstos se ve motivado por aspectos diferentes a los de las entidades estatales. Como producto de lo anterior, los indicadores de victoria que en condiciones de simetría representaban herramientas confiables, en escenarios de guerra asimétrica van a perder capacidad de predicción en relación con el posible resultado del conflicto. Esto se debe a que la capacidad militar y el número de individuos dispuestos a confrontarse, ya no se identifican como condiciones determinantes para la generación de ventajas sobre el adversario.

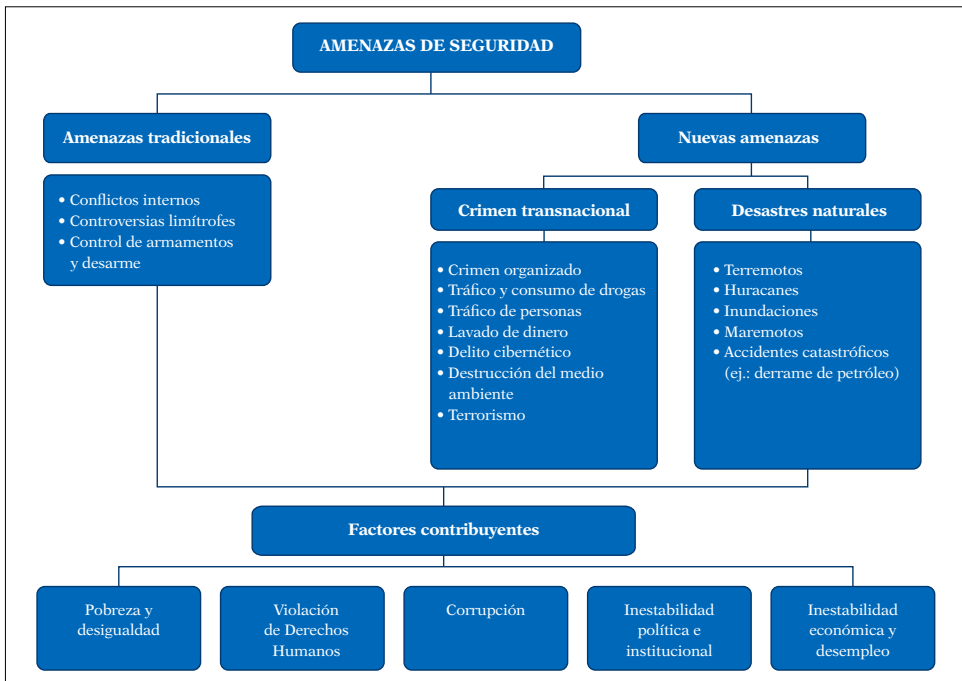
Así pues, el conflicto armado que ha afectado a Colombia por más de 50 años se inscribe en el marco de un contexto asimétrico, considerando la diferencia física y doctrinal entre el Estado y el grupo ilegal de las FARC, así como la divergencia en relación con los principios que definen la razón de ser de cada uno de éstos. En relación con la diferencia doctrinal, las FARC se reconocen como una fuerza armada irregular, caracterizada por el empleo de una estrategia de guerra de guerrillas, así como por la ejecución recurrente de actos terroristas. Adicionalmente, este grupo ha basado sus planes de operación en un principio de organización descentralizado, lo que ha facilitado la movilidad de pequeños grupos en unidades tácticas de combate a lo largo del conflicto (Rojas y Peña, 2011).

Por su parte, el Estado colombiano ha respondido a este tipo de confrontación a través de las Fuerzas Militares, quienes obedeciendo el mandato constitucional, tienen el deber de defender la soberanía y garantizar la integridad territorial del país. Con el objetivo de obedecer este mandato, las Fuerzas Militares han empleado diferentes estrategias que si bien han logrado el debilitamiento de este grupo armado ilegal, se han caracterizado a su vez, por la desatención del impacto que se deriva de dicho contexto como una amenaza no solo de carácter interno sino también externo.

Como ejemplo de esta situación, dentro de las operaciones llevadas a cabo por las Fuerzas Militares, se destaca la «Operación Fénix», realizada

el 1 de marzo de 2008 en la provincia ecuatoriana de Sucumbíos, a través de la cual se logró neutralizar al cabecilla de las FARC, Raúl Reyes. Después de haber concluido esta operación, se generaron cuestionamientos por parte del gobierno ecuatoriano y el gobierno venezolano, los cuales identificaron este acontecimiento como una violación a la soberanía del país vecino, produciendo un escenario de tensiones diplomáticas que afectaron las relaciones entre los países involucrados (Pachón, 2009, p. 332).

Es así como dadas las dimensiones del conflicto colombiano y el carácter asimétrico del mismo, se llegaron a establecer escenarios que pudieron desencadenar episodios críticos para el país, al no otorgar la importancia suficiente a la relación entre el ámbito interno y externo y a las implicaciones que esto representa para la seguridad nacional. En este sentido, es de vital importancia que el concepto de seguridad no solo se limite a mitigar las amenazas de la coyuntura interna, sino que se desarrolle consciencia acerca de las características que tienen las amenazas actualmente. Dentro de dichas amenazas se encuentran:



Fuente: elaboración propia basada en Stein, s.f.

Gráfica 1. Amenazas a la seguridad.

Así pues, es importante señalar que ha habido diferentes debates, aproximaciones y desarrollos teóricos con respecto al concepto de seguridad. En el marco institucional de la OEA, el surgimiento de nuevas amenazas y paradigmas a partir del fin de la Guerra Fría, llevó a que en 1994 se hiciera alusión al concepto de seguridad humana. Dicho concepto hacía referencia a la búsqueda de protección de las personas con el fin de garantizar su desarrollo humano (IDH, 1994), para lo cual se busca eliminar el miedo y la necesidad, involucrando componentes económicos, alimentarios, ambientales y políticos.

Sin embargo, con el desarrollo de acontecimientos tales como los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, en la Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas, llevada a cabo en octubre de 2003, los países pertenecientes a la OEA declararon:

Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional (...) (Stein, s.f.).

De acuerdo a esto, la seguridad es un concepto que se ha ido adaptando a las condiciones del sistema internacional. La complejidad introducida por la globalización, ha llevado a la necesidad de diseñar estrategias que respondan a condiciones de incertidumbre, en dónde las relaciones de poder se han ido modificando, llevando a los países a actuar en un escenario que Joseph Nye denomina como ajedrez tridimensional.

Este ajedrez se caracteriza por la existencia de tres tableros. El primero hace referencia al poder militar, en el que Estados Unidos continúa teniendo una primacía destacable; el segundo corresponde al poder económico y se desarrolla en condiciones de multipolaridad, dados los procesos de crecimiento económico que tienen países como China o la Unión Europea y el tercero, está relacionado con el terreno de las relaciones transnacionales, en dónde los actores no estatales adquieren

relevancia y los gobiernos pierden control sobre las dinámicas establecidas por éstos (Nye, 2002).

Bajo este panorama, Colombia ha implementado esfuerzos dirigidos a la búsqueda de estrategias efectivas, considerando el carácter asimétrico de las amenazas que afectan el país, así como el desvanecimiento de la frontera entre la seguridad interna y externa, contexto al cual se va hacer alusión en el próximo apartado.

4. RESPUESTA DEL ESTADO COLOMBIANO FRENTE AL ACTUAL CONTEXTO DE AMENAZAS ASIMÉTRICAS

A pesar de que los acontecimientos ocurridos a lo largo de la historia de Colombia han demostrado la prioridad otorgada a la política doméstica y a la coyuntura interna del país, es importante señalar que los dos últimos gobiernos, liderados por el ex presidente Álvaro Uribe y el actual mandatario Juan Manuel Santos, han emprendido esfuerzos orientados a la mitigación de las amenazas asimétricas y a la consideración de la frontera invisible entre la seguridad interior y exterior. En este apartado se hará alusión a los principales elementos de la Política de Seguridad Democrática, así como a la Política de Prosperidad Democrática, sin que ello implique analizar la efectividad de las mismas.

4.1. La política de seguridad democrática

Al finalizar la década de los noventa, la situación de seguridad en Colombia se encontraba atravesando por una fuerte crisis. Además del incremento de la actividad armada y el aumento de poder de la guerrilla en diferentes regiones del país, la presencia de grupos paramilitares y la disputa por el dominio territorial entre estos actores, generó un contexto de difícil control por parte de las Fuerzas Militares. Adicionalmente, el fracaso del proceso de paz iniciado por el gobierno del entonces presidente Andrés Pastrana Arango, favoreció el replanteamiento táctico del grupo insurgente de las FARC, cuyos objetivos militares se centraron en los ataques sorpresivos a la policía en cascos

urbanos y en la confrontación directa con los grupos paramilitares (Echandía, 2000, p. 119).

A partir de este acontecimiento y dadas las condiciones en las que se encontraba el país para esta época, gran parte de la población colombiana empezó a identificar la salida política como una opción poco viable para la terminación del conflicto armado. Es así como la elección de Álvaro Uribe como presidente de la República, obedeció a un descontento generalizado con las políticas de seguridad que habían sido implementadas hasta ese momento, razón por la cual la propuesta de la Política de Seguridad Democrática se estableció como una alternativa diferente y esperanzadora para la mayoría de la población colombiana.

La Política de Seguridad Democrática tenía como objetivo principal «reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común» (Ministerio de Defensa Nacional, 2003, p.12). Para llevar a cabo este objetivo, se plantearon seis líneas de acción, dentro de las cuales estaban: coordinar la acción del Estado, fortalecer las instituciones del Estado, consolidar el control del territorio nacional, proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la nación, cooperar para la seguridad de todos y comunicar las políticas y acciones del Estado.

En este sentido, se buscaba reestructurar la institucionalidad del Estado, generando sinergias entre las entidades competentes y dirigiendo la mayor cantidad de esfuerzos a garantizar la protección de los colombianos, a través de un debilitamiento de los grupos armados ilegales por medio de la vía militar. Es así como de acuerdo al ex presidente Álvaro Uribe, la seguridad se establecía como «requisito cardinal para la vigencia real de las libertades y los derechos humanos» (Ministerio de Defensa Nacional, 2003, p. 5).

Desde esta concepción, la identificación de amenazas coincidía con la agenda de seguridad internacional, cuya prioridad se enmarcaba en la derrota del terrorismo y el control de amenazas transnacionales. Así pues, aunque el cometimiento de actos terroristas en Colombia fuera perpetuado por grupos ilegales ubicados dentro del territorio nacional,

la porosidad de las fronteras y la internacionalización del conflicto, llevaron a que éste fuera considerado como un problema con una capacidad de afectación más allá de lo local.

Generalmente, «se ha entendido que la internacionalización se configura a partir del contagio (*spill over*), o de los daños y efectos colaterales que producen un conflicto armado» (Olaya, Tawse, Burgos, Godoy y Jaramillo, 2008, p. 1). Sin embargo, en el caso de Colombia, esta caracterización se dio como producto de la confluencia de diversos factores, dentro de los que se destacan: la proyección internacional de las FARC; el grado de exposición del conflicto ante la comunidad internacional; los vínculos de los grupos armados con redes de narcotráfico de otros Estados; las herramientas diplomáticas empleadas por diferentes gobiernos y especialmente por el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe, con el objetivo de enmarcar el conflicto colombiano en la guerra global contra el terrorismo, y finalmente, los efectos colaterales que se han generado para los países vecinos a causa de las dinámicas y formas de actuar de los grupos al margen de la ley que operan en Colombia (Olaya, Tawse, Burgos, Godoy y Jaramillo, 2008).

Este contexto se establece como evidencia de la frontera invisible entre la seguridad interior y exterior, así como de la importancia que tuvo la connotación internacional del conflicto armado colombiano en el marco de implementación de la Política de Seguridad Democrática. Así las cosas, al finalizar el periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez en el año 2010, la encuesta llevada a cabo por LAPOP (Latin American Public Opinion Project) señaló que el 68.9% de los ciudadanos que identificaban a la seguridad como el principal problema del país en el año 2008, pasaron a representar únicamente el 36.1% de la población en el año en que Juan Manuel Santos asumió la presidencia (Rodríguez, 2008).

4.2. Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad

La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad entró en vigor en el año 2010, bajo el gobierno del electo presidente Juan Manuel

Santos. Dicha política se formuló y aplicó a partir del reconocimiento de los avances logrados en términos de seguridad durante la primera década del milenio, así como de la identificación de los grupos al margen de la ley como amenaza persistente para la estabilidad de Colombia.

En este sentido, el plan estratégico de las Fuerzas Militares estaba orientado a mitigar las siguientes amenazas y retos internos del país:

Amenazas	Retos internos
— FARC y ELN — BACRIM (bandas criminales) — Milicias y redes criminales — Delincuencia común y crimen organizado	— Mejor articulación de fuerzas — Vencer la resistencia al cambio — Usar estrategia proactiva — Fortalecer acción integral — Precisar roles y misiones

Fuente: Ministerio de Defensa, 2011, p. 19.

Gráfica 2. Amenazas y retos internos

Con el fin de avanzar hacia el propósito de «alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional» (Ministerio de Defensa, 2011, p. 31), en el marco de esta política se establecieron seis objetivos estratégicos:

1. Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos, aumentando el esfuerzo de erradicación manual y por aspersión de los cultivos ilícitos, así como fortaleciendo las capacidades de interdicción y controlando a las Bandas Criminales.
2. Desarticular los grupos armados al margen de la ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación. Para cumplir esta meta se contemplaron cuatro estrategias: acabar con la violencia, desarticulando definitivamente la estructura de estos grupos; integrar y adaptar los esquemas de seguridad, teniendo en cuenta la importancia de las zonas rurales como parte del territorio nacional; implementar un modelo de control, administración y seguridad fronteriza como producto de las dinámicas asociadas al crimen transnacional, y fortalecer la acción integral, referida a un plan liderado por las Fuerzas Militares, dirigido a la consolidación de la seguridad.

3. Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana, enfocándose en la prevención y el control policial, a través de la investigación criminal y la desarticulación de las organizaciones delincuenciales.
4. Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable, para lo cual se requiere incrementar la cooperación de Colombia a nivel regional e internacional, así como implementar un programa de ciberseguridad y ciberdefensa.
5. Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes, por medio de la creación de una instancia de respuesta sectorial que permita estabilizar y asegurar las áreas afectadas.
6. Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional, teniendo en cuenta la importancia de la competitividad de la Fuerza Pública para la ejecución y el funcionamiento del plan sectorial orientado a la consolidación de la seguridad.

Es así como la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, buscaba hacer énfasis en la seguridad regional y hemisférica, considerando que ésta se establece como condición esencial para la lucha contra el crimen transnacional. En este sentido, dicha política señalaba las estrategias diplomáticas como herramientas fundamentales para la construcción de canales de cooperación, a partir de los cuales se pretendía promover el intercambio de experiencias exitosas y desarrollar acuerdos para la ejecución de estrategias coordinadas en términos de seguridad.

Es importante destacar que el mejoramiento del sistema de inteligencia, basado en análisis cuantitativos y cualitativos, se reconoce como un pilar prioritario para la obtención de resultados en el marco de la Política Integral de Seguridad. Esta consideración obedece a que la evaluación e interpretación de la información se constituyen como insumos estratégicos para el diseño y ejecución de planes efectivos en un contexto de incertidumbre (Ugarte, 2005, p. 2), en donde la definición de cursos de acción acertados se da como producto de la exploración de diferentes hipótesis en relación con los recursos disponibles y las posibles conductas del adversario.

Teniendo en cuenta que el propósito de este apartado no es evaluar la efectividad de las políticas implementadas, no obstante, es pertinente señalar que una de las críticas al gobierno Santos es que para el momento

en que éste diseñó su Plan de Desarrollo 2010-2014, la seguridad era considerada como un tema subestimado, dados los avances obtenidos durante la administración del gobierno de Álvaro Uribe (Molina, s.f., p. 62).

Así pues, tanto la Política de Seguridad Democrática como la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, representan ejemplos de la respuesta que el Estado colombiano ha desarrollado frente a un escenario caracterizado por la frontera invisible entre la seguridad interior y exterior como producto de las amenazas transnacionales, así como por los factores derivados de los conflictos asimétricos.

A pesar de esto, con el propósito de garantizar un escenario de seguridad en Colombia se requiere implementar medidas orientadas a superar los siguientes retos:

- La protección efectiva de la población civil, a través de una coordinación interagencial que cubra todo el territorio nacional.
- La protección de activos estratégicos militares, económicos, políticos y sociales.
- La construcción de un programa integral orientado a la atención de desastres naturales.
- El desarrollo de capacidades institucionales adecuadas para resolver situaciones multifactoriales.

5. CONCLUSIONES

La era de globalización y el incremento de flujos transnacionales, han generado nuevos desafíos que los gobiernos deben estar en capacidad de manejar. Es así como actualmente la seguridad no solo se inscribe en el contexto interno de los Estados, sino que obedece a dinámicas cambiantes, consolidadas a partir de la confluencia de factores internos y externos, cuya atención requiere el establecimiento de estrategias de cooperación, dirigidas a la coordinación de actividades interinstitucionales e intergubernamentales.

En el caso de Colombia, a pesar de que los últimos dos gobiernos se han preocupado por diseñar planes de acción de acuerdo con las condiciones de seguridad del país, es importante que se promueva una ma-

yor conciencia acerca de la frontera invisible entre la seguridad interior y exterior, con el objetivo de superar los retos que impone un escenario de incertidumbre. Dicho escenario, se ve complejizado por la posibilidad de un acuerdo de paz entre el gobierno y el grupo armado ilegal de las FARC, razón por la cual es necesario buscar el fortalecimiento institucional, así como consolidar estrategias basadas en un sistema de inteligencia eficiente, en el que se tenga en cuenta la condición transnacional de las amenazas.

BIBLIOGRAFÍA

- BATTAGLINO, J. (2009). ¿Réquiem para la guerra en la Región Andina? Límites al conflicto en las relaciones entre Colombia y Venezuela. *Revista SAAP Vol. 3, n.º 3*, 567-580., http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/18941_Cached.pdf(consultado el 27 de septiembre de 2014).
- CADENA Y DEVIA. (2012). Conflictos de delimitación marítima y la Convemar. Una mirada desde Colombia. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, 199-223., <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87625443011>(consultado el 15 de septiembre de 2014).
- CASTILLO, C. (1967). Élite y desarrollo en Colombia. *Revista Mexicana de Sociología Vol. 29, No. 4*, 871-893., <http://www.jstor.org/discover/10.2307/3539138?sid=21104939737221&uid=2&uid=3737808&uid=4>(consultado el 29 de octubre de 2014).
- ECHANDÍA, C. (2000). El conflicto armado colombiano en los años noventa: cambios en las estrategias y efectos económicos. *Revista Colombia Internacional*, (50), 117-134., http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/374/datos/pdf/descargar.php?f=../data/Col_Int_No.49-50/06_Rev_49-50.pdf (consultado el 10 de octubre de 2014).
- FISCHER, T. (1998). Antes de la separación de Panamá: la Guerra de los Mil Días, el contexto internacional y el canal. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 25, 73-108., <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/16676/17575> (consultado el 3 de septiembre de 2014).
- JARAMILLO, J. (2012). El libro La Violencia en Colombia (1962 - 1964). Radiografía emblemática de una época tristemente célebre. *Conferencia ofrecida en el marco del panel «El libro La Violencia en Colombia: 50 años de una radiografía emblemática y fundacional»*, 1-40, <http://www.indepaz>.

- org.co/wp-content/uploads/2014/03/6.-Jefferson-El-libro-La-Violencia-en-Colombia.pdf (consultado el 3 de septiembre de 2014).
- MACCOY, B. (2004). *revista Ejército No 758*, 1-130.
- Ministerio de Defensa Nacional (2003). «Política de Defensa y Seguridad Democrática», HYPERLINK «<http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>» <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf> (consultado el 10 de octubre de 2014).
- (2011). «La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad», http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/COL/POL_INT_SEG_DEF.pdf (consultado el 10 de octubre de 2014).
- MOLINA, R. (s.f.). De la seguridad democrática a la prosperidad democrática. *revista de la universidad externado de colombia facultad de finanzas, gobierno y relaciones internacionales*, 62-67., http://portal.uexternado.edu.co/pdf/5_revistaZero/ZERO%2028/RodolfoMolina.pdf (consultado el 17 de octubre de 2014).
- MØLLER, B. (1996). Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos. *Desarrollo Económico Vol. 36, No. 143*, 769-792.
- NYE, J. (2002). ¿Podrá Estados Unidos mantener su preponderancia cultural, su fuerza militar y su potencia económica a lo largo del siglo XXI? *Semana.*, <http://www.semana.com/opinion/articulo/super-sam-por-joseph-nye/51628-3> (consultado el 6 de octubre de 2014).
- OLAYA, TAWSE, BURGOS, GODOY y JARAMILLO (2008). La internacionalización del conflicto colombiano. Claves para abordar el proceso. *Observatorio de Política Exterior Colombiana*, 1-11., http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/Investigacion-CEPI/documentos/comentariosOPEC/COMENTARIO_10/ (consultado el 6 de octubre de 2014).
- PACHÓN, M. (2009). Colombia 2008: éxitos, peligros y desaciertos de la política de seguridad democrática de la administración Uribe. *Revista de Ciencia Política / volumen 29 / n.º 2*, 327-353., <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v29n2/art05.pdf> (consultado el 29 de septiembre de 2014).
- RODRÍGUEZ, C. (2008). Cultura política de la democracia en Colombia, 2008. *Oservatorio de la democracia*, 5-335., HYPERLINK «<http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2008/colombia-es.pdf>» <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2008/colombia-es.pdf> (consultado el 20 de octubre de 2014).
- ROJAS Y PEÑA. (2011). ¿Por qué el conflicto colombiano puede ser calificado como una guerra asimétrica? *Perspectivas en inteligencia núm. 6*, 15-33., <http://doctrina.vlex.com.co/vid/qua-conflicto-colombiano-calificado-485988626> (consultado el 29 de septiembre de 2014).

- STEIN, A. (s.f.). La Secretaría de Seguridad Multidimensional: «Una visión actual de la Seguridad en las Américas.», www.oas.org/sap/peacefund/workshops/AbrahamStein.ppt (consultado el 29 de septiembre de 2014).
- UGARTE, M. (2005). La relación entre inteligencia y política. *Federation of American Scientist*.
- USECHE, C. y APONTE, J. *Las élites y la exclusión del otro: Procesos de construcción de identidad nacional y del imaginario fronterizo en Colombia.*, http://www.academia.edu/443154/Las_%C3%A9lites_Y_La_Exclusi%C3%B3n_Del_Otro_Procesos_De_Construcci%C3%B3n_De_Identidad_Nacional_Y_Del_Imaginario_Fronterizo_En_Colombia (consultado el 15 de septiembre de 2014).
- VALDÉS, R. M. (1903). La independencia del Istmo de Panamá. *Sus antecedentes, sus causas y su justificación. Imprenta» Star and Herald».* Panamá., <http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/tomoXXVIIP3.pdf> (consultado el 29 de octubre de 2014).
- WELDES, J. (1999). Cultures of insecurity: States, communities, and the production of danger. University of Minnesota Press, volume 14, 1-33.
- WILLIAMS, P. (2008). Security Studies: an introduction. NY.

Bibliografía consultada/no citada

- ARIAS, A. (2004). «FARC terrorism in Colombia: a clustering analysis». Documentos CEDE, Bogotá, Universidad de los Andes.
- ATAMAN, M. (2003). The Impact of Non-State Actors on World Politics: A Challenge to Nation-States. *Turkish Journal of international relations*, 42-66.
- BIBLIOGRAPHY\ 9226 MOLANO, A. (2010). terrorismo: recurrencia, causalidad y expansión. *Criterio libre*, Vol. 8 N.13, 254-272.
- IDH (1994). Nuevas dimensiones de la seguridad humana. 25-52.
- KALMANOVITZ, S. (2001). Las instituciones Colombianas en el siglo xx. *Revista de economía institucional*, 249-257.
- LAMBAKIS, T. (2004). Reconsidering asymmetric warfare. *Joint Force Quarterly*, n. 36, 102-108.
- PIZARRO, E. (s.f.). Las FARC-EP: repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión?. 173-207.

4

**ESPACIOS DE ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS
DE SEGURIDAD Y DEFENSA ANTE
LAS NUEVAS AMENAZAS**

ES NECESARIA UNA REVOLUCIÓN MILITAR INTEGRAL
EN NUESTRA AMÉRICA. ESPACIOS DE ACTUACIÓN
DE LAS FUERZAS ARMADAS LATINOAMERICANAS
ANTE LAS «NUEVAS AMENAZAS»

OUR AMERICA IS IN NEED OF A COMPLETE MILITARY REVOLUTION.
PERFORMANCE ENVIRONMENT FOR THE LATIN AMERICAN
ARMED FORCES AGAINST NEW THREATS

MARIO O. RAMOS L.¹

RESUMEN

Una lectura de «nuevas amenazas» depende del enfoque geopolítico y política internacional de un Estado. Los espacios de actuación de las fuerzas armadas están o deberían estar determinadas por la política que en ese sentido fija el Estado. Vamos a establecer una conexión entre la idea de «nuevas amenazas» y lo que se conoce en términos generales como Revolución en Asuntos Militares.

Nuestra América si piensa sostener y consolidar sus logros en materia de independencia, integración y desarrollo democrático alcanzado en estos últimos años, va a tener que establecer su propia concepción de —nuevas amenazas—, crear conciencia nítida sobre las verdaderas amenazas que se ciñen sobre nuestra región y establecer su propia doctrina. Pasaremos revista rápidamente a las principales propuestas que encierran los conceptos de revolución militar. Y vamos a proponer nuestro propio concepto de revolución militar.

PALABRAS CLAVE: Revolución militar, geopolítica, geoestrategia, integración latinoamericana, nuevas amenazas.

ABSTRACT

A Reading of «new threats» depends on the geopolitical approach and international policies of a state. Performance spaces of the military are or should be determined by the policy set by the State. We will establish a connection between the idea of «new threats» and what is known broadly as Revolution in Military Affairs.

Our America if plans to sustain and consolidate their gains in independence, integration and democratic development achieved in recent years, will have to establish its own conception of —new threats—, create clear aware-

¹ Director del Centro Andino de Estudios Estratégicos.

ness of the real threat that befalls our region and establish their own doctrine. We will review quickly the main proposals that contain the concepts of military revolution. And we will propose our own concept of military revolution.

KEY WORDS: Military revolution, geopolitics, geostrategy, Latin American integration, new threats.

INTRODUCCIÓN

El nuevo regionalismo latinoamericano que ha surgido en los últimos años, necesita generar un pensamiento estratégico conforme a esa integración, una nueva doctrina que observe y analice la geoestrategia de este momento histórico por fuera de las razones o intereses geopolíticos de Occidente, con una visión mancomunada que permita fortalecer aún más nuestra democracia frente a las amenazas actuales y el establecimiento de un programa común de seguridad regional.

La CELAC², UNASUR³ y la ALBA⁴, organismos sobre los cuales abrigamos nuestras primordiales expectativas, constituyen la moderna asociación que nos va a permitir construir nuestra autonomía en el presente siglo, donde uno de los factores de su éxito será realizar una lectura colectiva sobre las amenazas que se ciernen sobre la región. La única forma de preservar la soberanía regional pasa por la interpretación del escenario global de manera conjunta ¿En qué magnitud la región es consciente de aquello? ¿Se siente la necesidad de desarrollar una geopolítica y geoestrategia insertada en el espacio y tiempo latinoamericano?

Para apreciar cuáles son las verdaderas amenazas que se ciernen sobre nuestra región y sus Estados, debemos partir por el reconocimiento de que la geopolítica no es una ciencia neutral, la lectura que haga un Estado o una región sobre las amenazas dependerá justamente de su posicionamiento político, y en consecuencia de la política internacional que asume.

² Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

³ Unión de Naciones Suramericanas.

⁴ Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.

¿Qué elementos del orden mundial actual representan un reto para la seguridad de la región? ¿Los tradicionales como todos los tráfico: drogas, armas, explosivos, personas, precursores químicos; el lavado de dinero; el crimen organizado? ¿Qué es lo que realmente amenaza la paz y la seguridad de la región? ¿Es sostenible en estos tiempos la supuesta arquitectura de seguridad hemisférica?, o es justamente la obsoleta permanencia de esa institucionalidad una amenaza para la región latinoamericana, ya que nos preguntamos ¿Qué intereses en materia de seguridad nos une con una potencia que despliega un nivel de agresividad sustancial para tratar de sostener su cuestionada hegemonía? Se dice que EE.UU.⁵ podría estar involucrado en 134 conflictos en el mundo a través de operaciones especiales, guerras sucias, golpes de estado «suaves», «revoluciones de colores», espionaje, ataques con drones, entre otros. Intervenciones que en general se hacen de forma encubierta⁶.

Esa forma de actuación se enmarca en el reconocimiento de que no todos sus problemas deben ser abordados usando su inmenso poder bélico, «el hecho de que tengamos el mejor martillo no significa que cada problema sea un clavo»⁷, sino pasar al empleo de métodos no convencionales limitando el uso de las herramientas del *hard power*, concentrando su atención en regiones consideradas prioritarias para su seguridad nacional y América Latina es una de esas regiones.

Estamos asistiendo a una reconfiguración del arreglo global en donde la hegemonía estadounidense, si bien no ha desaparecido, sin duda está debilitada. El eje geopolítico fundamental ya no está en Occidente (EE.UU. – Europa), sino en Asia. Esto se comprueba con la creación de organismos como la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) conformada en el 2001 por China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán; en donde en la cumbre de septiembre de 2014 en Dushanbe, capital de Tayikistán, India pidió su plena incorporación; que junto con el BRICS (Brasil, Rusia, India,

⁵ Estados Unidos.

⁶ «Surprising, right? In 2013, the US Special Operations Command (SOCOM) —one of the nine organizational units that make up the Unified Combatant Command— had special operations forces (SOFs) in 134 countries, where they were either involved in combat, special missions, or advising and training foreign forces». <http://www.mintpressnews.com/us-now-involved-134-wars/196846/>.

⁷ Citado por: Laborie Iglesias, Mario A., (2014, 7 de julio), en: *¿Aislamiento o declive? El liderazgo americano en un mundo incierto*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 4.

China y Sur África), son estructuras económicas y de seguridad, que no hacen más que desafiar el liderazgo estadounidense y contribuir a la pérdida de su influencia.

El debilitamiento de los argumentos de Occidente, incluso se manifiesta en su propio seno, a través de hechos como el anunciado reconocimiento por parte de Suecia del Estado Palestino, sumándose a esto la declaración no vinculante del Parlamento británico.

Por otro lado, se está desplegando una batalla para debilitar el dólar como divisa internacional de reserva. Los acuerdos de Bretton Woods que en 1944 establecieron las reglas de juego comerciales y financieras a favor de los EE.UU. y en donde se fijó el dólar como moneda de referencia mundial, a más de crear el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, progresivamente van perdiendo vigencia por la irresponsabilidad en la emisión de billones de dólares para apoyar los precios de los bonos del Tesoro de EE.UU. sin servicios y mercancías que respalden en igual proporción a los dólares que la Reserva Federal ha creado; por la política exterior de la Casa Blanca al imponer sanciones a países fuertes como Rusia, obligándolos a salir del sistema dólar; y por el paulatino apareamiento de una nueva arquitectura financiera como el Banco del BRICS.

Estos son unos pocos hechos que confirman que el escenario mundial es muy diferente al de posguerra fría, y exige que América Latina responda al mismo con autonomía y atendiendo a sus propios intereses, por fuera de las viejas fórmulas impuestas por el hegemon.

En ese marco, el supuesto sistema de seguridad hemisférico ha demostrado su anacronismo e inutilidad⁸. Es necesario profundizar en el desarrollo de una arquitectura latinoamericana que permita administrar los asuntos de seguridad con equidad y consenso y que busque la prevención de conflictos apoyándose en una diplomacia preventiva.

⁸ En el mes de octubre del 2014, el secretario de Defensa de EE.UU., Chuck Hagel, visitó tres países de la Alianza del Pacífico (Colombia, Perú y Chile) donde instó a reforzar la cooperación militar y defendió el Sistema Interamericano de Defensa y en el marco de su participación en la XI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas señaló al crimen organizado como la principal amenaza en la región.

¿Pero de dónde surgió el discurso de las «nuevas amenazas»? Durante la Guerra Fría al parecer preocupaba solo una amenaza en nuestra región: la lucha contra el comunismo, desaparecida ésta, se crea el discurso de la lucha contra el terrorismo, fenómeno que ha existido desde que surgió la civilización humana. Justamente el serio problema que tiene los EE.UU. para el disciplinamiento geopolítico de nuestra región es que no encuentra el pretexto que bajo el discurso de «nueva amenaza» permita homogenizar la acción de los Estados latinoamericanos y sus ejércitos como lo logró con el discurso del combate al comunismo.

Mucho más cuando la guerra contra el terrorismo se ha transformado en lo contrario, en la expansión y fomento del terrorismo. Llegando a situaciones inauditas como el aparecimiento del Estado Islámico, que a decir de prestigiosos analistas, sino es una creación de las agencias de inteligencia de Occidente que se les escapó de control, si es una consecuencia de la injerencia y guerras llevadas a cabo por EE.UU., en especial en el norte de África, Oriente Próximo y Afganistán. Nos negamos a creer que fenómenos como el Estado Islámico se diseñan en despachos, pero en este caso su actuación coincide con los intereses estratégicos de Occidente.

Con esa atmósfera internacional en pleno desarrollo, preguntamos: ¿los ejércitos de Nuestra América que lectura hacen del tablero geoestratégico?, ¿cuál es su percepción de amenazas?, ¿qué pensamiento guía sus análisis?

Con la entrada expuesta, es decir, frente al escenario geopolítico actual descrito muy rápidamente, nos preguntamos, ¿estamos preparados para responder a ese tablero geoestratégico? En términos generales consideramos que no, al menos no como región que haga una lectura básica de amenazas comunes con visión más independiente que articule un programa mínimo tendiente a implementar acciones encaminadas a garantizar la paz y seguridad latinoamericana y caribeña. Sin embargo, si intentamos una solución desde la realidad particular de cada Estado y ejército, las respuestas pueden ser variadas y más complejas.

Por ello planteamos que nuestra región necesita emprender una revolución militar, siendo los ejércitos elementos constitutivos del Estado y

que se han caracterizado por no superar debilidades congénitas. Y para abordar el tema, nos apoyaremos en la teoría que al respecto existe.

La forma como se ha hecho la guerra ha variado permanentemente a lo largo de la historia. Varios son los pensadores y estadistas que han teorizado respecto a ese fenómeno sin dejar escapar los componentes más sui generis de esos procesos bélicos e incluyendo factores que van más allá de lo estrictamente militar. La guerra fue un factor que se convirtió en un gran estímulo para el desarrollo de tecnología militar, tácticas, doctrina y organización tendiente a revolucionar a las instituciones militares.

Para el año 1600, en la práctica ningún país de Occidente tenía un ejército permanente, en Europa la excepción es el ejército turco. Pero para finales de siglo todas las grandes potencias europeas contaban con uno. En lo que llegaría a ser los EE.UU. y en la América Hispana, la milicia se convirtió en la principal fuerza militar en sociedades con necesidades más defensivas que ofensivas, intermitentes y no constantes. Es en los siglos XIX y principios del XX en donde los procesos de formación del Estado-nación arrancan en Latinoamérica y Caribe, y por lo tanto, se va consolidando gradualmente una institucionalidad militar.

Esto explica en parte, que la modernización en el campo militar en Nuestra América tardó tanto y aún es una necesidad en curso.

En el presente análisis vamos a exponer una síntesis de la teoría y experiencia histórica sobre los aspectos que explican el tema planteado para argumentar la necesidad de llevar a cabo una Revolución Militar Integral (RMI) en Nuestra América.

1. EL CONCEPTO REVOLUCIÓN APLICADO A LOS ESTUDIOS MILITARES

Baqués señala que el concepto de «revolución» es

(...) adecuado porque la experiencia histórica muestra que el arte de la guerra no evoluciona de modo lineal, sino que existen épocas y coyunturas que facilitan la aparición de avances cualitativos tan importantes que generan auténticos puntos de inflexión. (Jordán (coord.), 2013,120).

Pero en el inicio determinados investigadores le atribuyeron a ese concepto desde una matriz cultural occidental y eurocéntrica una característica básicamente tecnológica, y relacionado con esto, ubicaron el origen de la revolución militar en Europa, según Geoffrey Parker ésta inició en los territorios gobernados por los Austria y Francia, y desde ahí se extendió durante el siglo XVI hasta Inglaterra y luego en el siglo XVII llegó al este, al Sacro Imperio, Polonia y Rusia (Parker, 2002, 20).

¿Por qué se atribuyó tanto peso a lo tecnológico? ¿Y por qué se ubicó el origen de la revolución militar en Occidente? No se puede desconocer que los desarrollos técnicos aplicados al campo militar le dan ventaja a quien los posea, el empleo del invento mesopotámico del carromato, combinado con el uso de escudos, lanzas largas, el arco y la flecha fueron decisivos 1.500 años a. C. para que los egipcios expandieran su civilización; pero la historia nos ha enseñado que no es necesariamente un factor determinante, ejemplos modernos hay varios, el más conocido y claro es la derrota estadounidense en Vietnam. Así mismo, las civilizaciones china y árabe llevaron a cabo procesos de expansión política y cultural apoyados en los logros de su organización militar, hicieron sus revoluciones militares mucho antes que los europeos. Por ejemplo, los chinos conformaron ejércitos con cifras de seis números varios siglos antes que los occidentales, lo que implicó un salto cualitativo en la estructura y logística que haga viable comandar y llevar a cabo campañas militares con esa inmensa cantidad de soldados. Los *guerreros de terracota*, un conjunto de más de 7.000 figuras humanas y caballos en tamaño real, que fueron enterradas cerca del autoproclamado primer emperador de China de la Dinastía Qin, Qin Shi Huang, en 210-209 a. C., son un símbolo elocuente de esa historia militar china, al parecer, poco conocida en Occidente.

Cuando en el período transcurrido entre los años 632 y 732 un poco floreciente pueblo árabe se atrevió a conquistar el imperio sasánida, nadie imaginaría que hacia mediados del siglo VIII, la civilización árabe, tras un vertiginoso ascenso, tendría dominios en tres continentes y controlara un territorio que superaba en tamaño al antiguo imperio romano.

Sin embargo, en la literatura especializada más actual⁹ se hace énfasis en la revolución militar que ha permitido el auge de la civilización occidental, y esos autores cuando hablan de revolución militar y civilización occidental lo hacen pensando en Europa y en los EE.UU. básicamente. Para ellos, los que hacemos parte de Nuestra América, no somos occidentales y hacen muy bien al no ubicarnos como parte de su civilización occidental. Estar en el hemisferio occidental no nos hace occidentales. Así lo advertía Simón Bolívar: «No somos indios ni europeos, sino una especie media entre los legítimos propietarios del país y los usurpadores españoles».

No vamos a profundizar en temas antropológicos o sociológicos, en resumen culturales, lo importante para el análisis que estamos desplegando es destacar que los teóricos de la revolución militar occidental no nos consideran occidentales, y creo que la gran mayoría de latinoamericanos no nos sentimos occidentales, somos diferentes, tenemos nuestra propia identidad.

¿A qué viene esto? Cuando los teóricos de la revolución militar occidental exponen desde su perspectiva sus investigaciones, cometen un error o para ser más precisos desconocen una parte importante de la historia de la humanidad, pero también logran un acierto, este es, demostrar que los pueblos o civilizaciones que logran un destacado auge geopolítico y cultural se debe al desarrollo político que alcanza su sociedad y que esto tiene como una de sus consecuencias el impulso de una visión estratégica que se ha visto apoyada en la innovación de la tecnología y organización militar.

Hason por ejemplo, señala que los historiadores griegos, cuyas narraciones se centran en la guerra,

(...) casi siempre procuraron extraer de sus relatos lecciones culturales. Ya en la *Historia de la guerra del Peloponeso*, de Tucídides, (...), el general espartano Brasidas desprecia la capacidad militar de las tribus de Iliria y Macedonia que se enfrentaban a sus hoplitas de Esparta. Aquellos hombres, dice Brasidas (...), no tenían disciplina y por tanto

⁹ Me refiero a la que he logrado acceder en librerías y bibliotecas, que además no es abundante, al menos en nuestro medio y me han interesado publicaciones únicamente de ésta última década.

no podían aguantar una batalla de desgaste. «Como todas las plebes», los miembros de aquellas tribus mudaban su feroz ademán de chillidos en miedo cuando se enfrentaban al frío metal de los disciplinados hombres que los atacaban. ¿Por qué? Porque, como Brasidas les dice a sus soldados, esas tribus eran el producto de culturas en las que «las masas no gobiernan sobre unos pocos, sino que más bien son las minorías las que gobiernan a las mayorías» (Hason, 2006, p. 22).

La idea que trasluce esta cita es que el pueblo griego era un pueblo guerrero no porque el espíritu de Ares les poseía en las batallas, sino porque su sociedad política era más avanzada, los soldados de Brasidas no peleaban por un rey, luchaban por su organización social, donde las mayorías decidían quienes les gobernaban. Ir a la batalla no era producto del capricho de algún autócrata sino el acto consciente de defender su libertad o el claro deseo de expansión y conquista, no olvidemos por ejemplo que Hitler llegó al poder ganando una elección democrática y con un programa político que al pueblo alemán no le era desconocido.

Como afirmó el general Lucius Clay, comandante en jefe de la zona norteamericana, «nuestro mayor problema administrativo era encontrar alemanes competentes que no hubieran estado afiliados o relacionados de algún modo con el régimen nazi. (...) El 8 de mayo de 1945, cuando la guerra en Europa había terminado, había 8 millones de nazis en Alemania. En Bonn, 102 de 112 médicos eran o habían sido miembros del partido» (Judt, 2005, p. 96).

Aunque nos desviemos un poco del tema, es interesante seguir citando a Judt en referencia al tema de la desnazificación.

El 5 de mayo de 1946, el futuro canciller alemán, Konrad Adenauer, protestó contra las medidas de desnazificación en un discurso público pronunciado en Wuppertal, en el que exigía que dejaran en paz a los «compañeros de viaje de los nazis». Dos meses después, en un discurso dirigido a su recién formada Unión Demócrata Cristiana, reincidió en el mismo punto: la desnazificación estaba durando demasiado y no hacía ningún bien. La preocupación de Adenauer era sincera. En su opinión, enfrentando a los alemanes a los crímenes de los nazis, ya fuera a través de juicios, tribunales o proyec-

tos de reeducación, era más probable provocar una reacción nacionalista violenta que inducir al arrepentimiento. Debido precisamente a las profundas raíces que el nazismo tenía en su país, el futuro canciller creía más prudente permitir e incluso fomentar el silencio a este respecto» (Judt, 2005, p. 97).

Y eso es lo que se hizo, también en Austria.

Desde este enfoque, si algo debe temer una «democracia occidental» es ir a la guerra contra un pueblo claramente identificado con la organización social y política de su Estado. Una de las últimas aventuras militares occidentales, la invasión de Francia a Mali, y la despreocupada decisión de hacerlo, se explica en gran parte a partir de esta perspectiva, Mali es un país muy débil en lo político y bastante desintegrado en lo social. La historia nos da varios ejemplos de pueblos que contando con una débil tecnología militar han hecho frente a grandes potencias militares hasta derrotarlas, gracias a su cohesión social, política y cultural.

Si el imperio británico pudo invadir China y crear un enclave en Hong Kong durante muchas décadas, fue por la decadencia en que estaba hundida esa sociedad. Pudo salir del marasmo, gracias a la revolución liderada por Mao Tse Tung. Hoy China no solo ha recuperado Hong Kong sino que es prácticamente la primera potencia económica del planeta, y como no puede ser de otra manera, no ha descuidado implementar su propia revolución militar.

Sin embargo, EE.UU. seguirá siendo por un tiempo indeterminado la primera potencia militar, no solo por su peso en materia de tecnología bélica, sino por todo el despliegue geoestratégico de bases, localizaciones logísticas y red de apoyos técnicos que tiene esparcido por todo el mundo. Una idea es persistente en los teóricos del pensamiento militar occidental, la superior tecnología, actitud estratégica y organización militar le ha permitido a Occidente dominar el mundo¹⁰, proyec-

¹⁰ «la creación de los primeros imperios verdaderamente globales, entre 1500 y 1750, residía precisamente en aquellos perfeccionamientos de la capacidad de hacer la guerra que han sido denominados –revolución militar». «La –revolución militar– ofrecía a los Estados europeos la posibilidad de extender sus conflictos mucho más allá de sus propias costas», «sobre los americanos en el siglo XVI, sobre la mayoría de los indonesios en el XVII, sobre muchos indios y africanos en el XVIII. Al final, sólo Corea, China y Japón resistían a Occidente hasta que la

tos como el denominado «*Nuevo Siglo Estadounidense*» (*Project for the New American Century*), no hacen más que constatar esa vocación hegemónica que le caracteriza al liderazgo político estratégico y militar estadounidense. A pesar de aquello, en los actuales momentos asistimos a una época de unilateralismo decreciente en lo militar y expansión de un multilateralismo diferenciado que convoca nuevas identidades regionales como UNASUR (Rivera, 2013).

Fue en China donde se originó el desarrollo de las armas de fuego, donde se descubrió la fórmula correcta de la pólvora (siglo IX), donde se perfeccionó el cañón de tubo metálico (mediados del siglo XIII) y se utilizó artillería por primera vez durante la fracasada segunda invasión naval de Japón en 1281. Esto prueba que los avances tecnológicos en materia militar de nada sirven fuera de un determinado contexto político en que se halla una sociedad y el grado de desarrollo del pensamiento estratégico del que dispone el liderazgo de la nación.

Volviendo al factor tecnológico en la noción de revolución militar, fue el general soviético Nikolai Ogarchov quien acuñó en la década de 1980 el concepto de «Revolución Tecnológica Militar (RTM)», poniendo énfasis en las armas nucleares, la militarización del espacio y las armas guiadas de medio y largo alcance. Es decir, este concepto de RTM sugiere la idea de que la tecnología armamentística es la que explica el éxito en la guerra. Lo traemos a colación ya que desde nuestro punto de vista, debe ser un componente, y solo uno, de lo que debe integrar una concepción más compleja. Como hemos señalado, la tecnología es importante pero no siempre determinante en el resultado de una guerra.

Que el factor tecnológico no sea una variable absoluta en la victoria bélica, no quiere decir de ninguna manera, que un país y en el caso de nuestra región que busca proyectarse geopolíticamente manteniéndose como un territorio de paz, desarrolle su tecnología militar, justamente

Revolución industrial en Europa y América forjó algunas nuevas herramientas imperiales, como el buque acorazado y el cañón de tiro rápido, contra las que ni siquiera el Este asiático poseía al principio réplica eficaz» (Parker, 2002, pp. 28-29).

para disuadir cualquier agresión extraregional que en el escenario mundial actual, es totalmente posible.

Las señales que está dando la política internacional colombiana son inquietantes, recordemos que durante la guerra de las Malvinas (abril-junio de 1982), Colombia se puso del lado de la OTAN¹¹, así que no es de sorprenderse que ahora establezcan convenios con ese organismo. Desde el punto de vista tecnológico, se ha dicho mucho respecto a que la superior tecnología británica fue un factor que inclinó la victoria hacia ellos, pero no se ha profundizado en el análisis de las causas políticas en primer lugar y luego doctrinarias de las fuerzas armadas¹² en la derrota argentina, no es nuestra intención en este momento hacerlo, solo destacar que la ignorancia del verdadero interés nacional, que no es más que el interés de las mayorías, fue en última instancia lo que produjo el descalabro argentino en esa contienda.

El diablo paga mal a sus devotos, como expresa Verbitsky

A un altísimo costo el conjunto de la sociedad argentina aprendió que el imperialismo es enemigo de toda reivindicación nacional, se trate de la economía o de un territorio, y la Junta que había sido calificada en Washington como el gobierno más pro norteamericano de la historia argentina terminó combatiéndolo en una guerra que no comprendió ni supo librar, porque hubiera requerido actitudes y disposiciones contradictorias con su índole (Verbitsky, 2002, p. 132).

Sin embargo, las fuerzas armadas argentinas no contaron con suficiente cantidad de misiles exocet, ni usaron equipos de guerra nocturna, por ejemplo. Lo que nos lleva a una conclusión lógica, no se puede ser dependiente en materia de tecnología militar. Además Occidente, China y Rusia, se reservan para ellos, las mejores armas, esas no están disponibles en el mercado.

¹¹ Organización del Tratado del Atlántico Norte.

¹² «Las investigaciones posteriores a la guerra muestran que la falta de una doctrina común, la ausencia de un comando conjunto y las rivalidades interfuerzas que el almirante Anaya no vaciló en calificar de «tremendas» fueron una de las causas de la derrota y motivo de situaciones escandalosas que estuvieron a punto de dirimirse por las armas, como la disputa por el control del aeropuerto de Puerto Argentino entre la Aviación Naval y la Fuerza Aérea» (Verbitsky, 2002, p. 151).

Es intolerable que una tecnología dominada en el siglo XX, nos refiramos al radar, que hizo posible que la RAF¹³ en la II Guerra Mundial tuviera éxito en lo que paso a la historia con el nombre de Batalla de Inglaterra, no pueda ser desarrollada por nosotros mismos 70 años después. Es incomprensible que después del bombardeo de Angostura, aún no dispongamos de radares para vigilancia y defensa área. El escenario subregional nos está mandando señales que deben prender las alertas. Por ejemplo, se ha denunciado que la oposición venezolana ha adquirido aviones de combate que están en bases militares estadounidenses en Colombia. Al respecto existe un antecedente histórico, los mercenarios que invadieron Cuba en Bahía de Cochinos, tenían aviones. Quienes nos especializamos en temas de seguridad y defensa, sufrimos de una desviación profesional, actuamos en base de la peor de las hipótesis. En ese contexto nos sorprendió la siguiente declaración: «Por el momento, la vigilancia del espacio aéreo se realiza con los aviones Súper Tucano, según lo confirmó el pasado 17 de abril el jefe del COMACO¹⁴ de las FF.AA, Leonardo Barreiro»¹⁵. Las cosas son no así, la realidad es que una fuerza aérea sin radares esta ciega, en ese aspecto estamos en la indefensión.

Los ministerios de defensa de la UNASUR con conciencia regional podrían crear un gran centro de I+D+i (Investigación, Desarrollo e Innovación), en conexión con la sociedad civil, en especial se puede pensar en constituir una red de universidades que se especialicen en I+D+i para el sector defensa y seguridad¹⁶, y fundar un organismo público multinacional con capacidad comercial. En especial los países de la ALBA junto con Argentina y Brasil deben proponerse dar saltos acelerados en la creación de una industria militar. Para quienes hacemos seguimiento de los avances tecnológicos permanentes que se producen en el sector, no hacemos más que constatar que el abismo se agranda.

¿Qué tecnología e industria militar se debe desarrollar? Es un tema que merece un examen específico y amplio. Por lo pronto, solo dejare-

¹³ Real Fuerza Aérea, por sus siglas en inglés.

¹⁴ Comando Conjunto.

¹⁵ <http://www.telegrafo.com.ec/actualidad/item/compania-china-devuelve-3-millones-y-en-cinco-dias-debera-entregar-36-millones-por-los-radares.html>.

¹⁶ En el caso de Ecuador, la llamada a involucrarse en este campo podría ser la Universidad de las FF.AA.-ESPE, que además mucha de su oferta académica es de carácter técnica.

mos señalado un aspecto importante. Cuando hablamos de material militar, sea adquisición o producción, este debe basarse en un concepto estratégico, es decir, no comprar por comprar ni producir por producir. La forma como se planea emplear el poder militar debe radicar en un análisis del entorno estratégico en donde hay que considerar los escenarios, las amenazas, las oportunidades y las capacidades políticas, militares y diplomáticas. Un buen concepto estratégico articula satisfactoriamente fines y medios y guía el planeamiento práctico. Una vez interiorizado un concepto estratégico, este debe provocar un proceso de cambios estructurales en cascada. ¿Se ha procedido de esta manera en el sector defensa¹⁷? Considero que no, y cuando se ha hablado de fortalecimiento de las FF.AA.¹⁸ esta acción básicamente ha significado un *plan de compras* de material militar sin un concepto estratégico, lo que provoca una seria vulnerabilidad.

Por otro lado, frente a la creciente amenaza de ataques cibernéticos nos alegra el reciente anuncio de que efectivamente se creará un Comando Operacional de Ciberdefensa por parte del Ministerio de Defensa Nacional.

2. LA REVOLUCIÓN EN ASUNTOS MILITARES

La aproximación tecnológica en el concepto de revolución militar restó importancia a otros factores no tecnológicos. Así, otros investigadores han contribuido a prestar mayor atención a los cambios doctrinales y organizativos.

Andrew Marshall a mediados de la década de 1990 propone el concepto de Revolución en Asuntos Militares (RMA, por sus siglas en inglés), aunque otros expertos señalan que no es más que una adaptación del concepto de RTM creado en la ex URSS. Básicamente lo que señala Marshall es que pueden existir RMA donde la tecnología no sea un componente relevante. Enriqueciendo esta visión, autores como Krepinevich indican que «Una revolución militar resulta de la aplicación de nuevas

¹⁷ Hablamos del caso ecuatoriano.

¹⁸ Fuerzas Armadas.

tecnologías a los sistemas de armas junto al desarrollo de nuevos conceptos operativos y organizativos» (Jordán, coord., 2013, 121).

Pero desde nuestra perspectiva, ese concepto de RMA sigue padeciendo de limitaciones. Hay dos preguntas claves a responderse:

1) ¿A quién le interesa llevar a cabo una Revolución en Asuntos Militares? Sobre todo a pueblos o Estados que impulsan proyectos políticos de vanguardia, o que buscan proyectarse geopolíticamente y geoestratégicamente. Como hemos señalado anteriormente hubo civilizaciones que al proponerse expandir su cultura, necesariamente se vieron en la necesidad de innovar en lo militar.

2) ¿Cuáles son los factores determinantes de las Revoluciones en Asuntos Militares? Se han propuesto varios, pero creemos que dos son los fundamentales *a)* aparición de nuevas amenazas, que deben identificarse no en base a doctrinas extrañas; *b)* identificación de las propias vulnerabilidades en capacidad militar. Sobre este segundo punto, a cada ejército le corresponde hacer un análisis de sus debilidades. Respecto al primer aspecto, el bombardeo ideológico de los EE.UU. ha logrado propalar su propia visión interesada de lo que consideran «nuevas amenazas». Pero si Nuestra América piensa sostener y consolidar sus logros en materia de independencia, integración y desarrollo democrático alcanzado en estos últimos años, va a tener que establecer su propia concepción de —nuevas amenazas—, crear conciencia nítida sobre las verdaderas amenazas que se ciñen sobre nuestra región y establecer su propia doctrina.

Por otro lado, los expertos destacan como un elemento importante en una RMA, los cambios doctrinales, se refieren en especial a la maniobra táctica y operacional y añadimos que esto debe estar inspirado en una visión estratégica. Una doctrina militar adecuada puede potenciar la capacidad combativa de un ejército. La II Guerra Mundial fue una experiencia novedosa en innovaciones operacionales y tácticas, disponer de una doctrina superior fue un factor que hizo del ejército alemán, por ejemplo, una fuerza arrolladora (acabaron con el ejército polaco en dos semanas, con el francés en seis semanas), al menos durante la primera mitad de la guerra.

En el caso ecuatoriano, el éxito militar en el Cenepa demostró que la doctrina táctica y operacional aplicada fue superior, las FF.AA. ecuatorianas se habían preparado de manera especial para el combate en selva. Se podría decir que por primera vez en la historia reciente se hizo importantes innovaciones doctrinarias que se reflejaron en el resultado.

3. LA REVOLUCIÓN SOCIO MILITAR

Partiendo del conocido axioma de Clausewitz, la guerra es la continuación de la política, hay autores que proponen el concepto de Revolución Socio Militar-RSM, ya que la dimensión política de la guerra incluye varias materias.

El primer autor en defender esta perspectiva fue Clifford Rogers, en 1991, para quien la relación entre fuerzas armadas, sociedad y Estado (...) está en la base de todas las guerras habidas y por haber. En sus propias palabras (...) una auténtica revolución militar es *un cambio de época en la naturaleza de la guerra, con consecuencias que se extienden a las estructuras sociales y al modo en que los Estados ponderan, adquieren y emplean el poder* (Jordán (coord.), 2013, p. 124).

Este enfoque busca complementar a los anteriores conceptos de RTM y RMA «en aras de comprender el substrato sociopolítico a partir del cual aquellas adquieren sentido» (Jordán, coord., 2013, p. 125), es decir, la variable explicativa no es estrictamente militar, sino que tiene que ver con grandes cambios en la economía y en general en la sociedad. Por ejemplo, la revolución agraria hizo posible la generación de excedentes, esto permitió que los pueblos se vuelvan sedentarios, se desarrollen instituciones y se formen ejércitos. La revolución industrial introduce la producción en cadena y tuvo como consecuencia la posibilidad de llevar a cabo guerras con una capacidad de aniquilamiento nunca antes vista, como la que tuvo la I Guerra Mundial.

Pero hay dos elementos que integran ese concepto que merecen especial atención, nos referimos a la consolidación del Estado moderno y la aparición del nacionalismo. En el caso ecuatoriano fue la Revolución Liberal la que permitió la consolidación del Estado-Nación, se robuste-

cieron los mecanismos del poder central y se incrementó de manera substancial el servicio público, por ejemplo, el Ministerio de Hacienda con sus ramificaciones crecieron de forma acelerada.

Una de las tareas fundamentales del liberalismo fue la secularización del Estado, con la Constitución de 1906, la separación de Iglesia y Estado quedó consumada. Pero el proyecto alfarista incluyó el combate al Estado Oligárquico Terrateniente, siendo la vertiente montonera la que expresó el carácter más popular y nacionalista de ese proceso político.

La consolidación del Estado moderno hizo posible por ejemplo, que su aparato fiscal sea capaz de recaudar fondos necesarios para mantener de manera permanente ejércitos y que éstos estén conformados por un cuerpo de oficiales profesionales, es decir, especializados en el ejercicio de su función.

En el marco de lo señalado, fue la Revolución Alfarista la que hizo posible la institucionalización del actual ejército ecuatoriano, antes de ese proceso, se puede decir que no existía un ejército nacional, existían varios, cada uno con su caudillo, esto se evidenció con claridad en los momentos de mayor desintegración y crisis política que el Estado ecuatoriano vivió en determinados períodos de su historia, antes de la consolidación del Estado-Nación producido por la Revolución Liberal.

Hay bibliografía que explica los orígenes del actual ejército nacional, no vamos a profundizar en los detalles, pero sí resaltar para los fines de este artículo que desde el enfoque del concepto de Revolución Socio Militar-RSM, la revolución alfarista fue la que produjo, desde nuestra perspectiva, la mayor revolución militar que ha sufrido nuestro Estado hasta el momento.

Si este enfoque de RSM integra los demás conceptos de revolución militar, podemos señalar que la revolución militar producida por la revolución alfarista fue casi completa. Se equipó con armamento moderno al ejército, pero no se impulsó el desarrollo de una tecnología propia, se le dotó de una doctrina y escuelas de formación en el arte de la guerra lo que repercutió en su aptitud operativa y táctica. Al generar una verdadera nueva organización militar se sentó las bases de su desarrollo institucional.

Pero el otro elemento, el del nacionalismo es para nosotros el más importante. Una cosa es la nación y otra el nacionalismo como ideología, sobre este aspecto vamos a profundizar más adelante. Por el momento vamos a señalar, que fue la Revolución francesa, en los tiempos modernos, la que originó la movilización de las masas en la política y en la milicia, así como el logro de la simbiosis entre Estado y Nación, que permite la aparición de conceptos como ciudadano-soldado o nación en armas. Esto es lo que le permitió a Napoleón más adelante conformar verdaderos ejércitos de masas.

Refiriéndose al nacionalismo en el marco del concepto de revolución militar, Josep Baqués señala que reforzó la

(...) legitimidad de los Estados a la hora de movilizar a sus ciudadanos para ir a la guerra. Porque la interiorización de ese discurso permitió llamar a filas a más gente, con menor (o virtualmente nula) resistencia por parte de los conscriptos. De hecho, también influyó positivamente en el ánimo con el cual se afronta el combate. En la Francia revolucionaria posterior a 1789, esta receta se probó en la práctica. La vieja bandera borbónica fue sustituida por la tricolor y los ciudadanos franceses ya no morían por el Rey, sino por la Patria (Jordán (coord.), 2013, p. 129).

Haciendo una analogía con lo sucedido en la Revolución francesa, no es casual que en el gobierno de Eloy Alfaro se establezcan de manera definitiva nuestros símbolos patrios bandera y escudo, pero lo más significativo, la revolución alfarista fue un proceso que movilizó masas, a las que se les calificó de montoneras. Es decir, el origen del actual ejército ecuatoriano es producto de un proceso revolucionario que transformo profundamente nuestro país. Y muchos miembros de la montonera alfarista (guerrillas en lenguaje técnico) pasaron a integrar las filas de la nueva milicia nacional.

4. ¿POR QUÉ UNA REVOLUCIÓN MILITAR INTEGRAL-RMI?

Hemos pasado revista rápidamente a las principales ideas que encierran los conceptos de revolución militar: *a)* RTM que le da predominancia al factor tecnológico, *b)* RMA que suma los aspectos doctrina-

rios y organizativos, c) RSM que incluye el fundamento sociopolítico y económico que hace posible una revolución militar, en donde se destaca la consolidación del Estado-Nación y el surgimiento del nacionalismo como ideología.

¿Con estos tres conceptos RTM, RMA y RSM se completan todos los factores que deben integrar una revolución militar? Desde el enfoque de los teóricos occidentales posiblemente, pero desde la perspectiva de Nuestra América creemos que habría que añadir varios elementos fundamentales, ¿cuáles?, veamos:

En primer lugar hay que señalar que la denominamos Revolución Militar Integral-RMI porque no hay que dejar de lado los factores que plantean los conceptos expuestos, es decir, tenemos que llevar a cabo una Revolución Tecnológica Militar-RTM, no es posible si nuestra región y país desean mantener su independencia, seguir dependiendo de la tecnología militar extra regional que no deja de innovarse constantemente, esa subordinación es fatal en momentos de conflicto, se producen chantajes políticos y se cierran canales logísticos principalmente. Una fuerza armada que está supeditada completamente, como es nuestro caso, al armamento que le provean otros países en especial occidentales, no es disuasiva. Irán y Corea del Norte en gran parte han superado esa limitación, por ejemplo. Al menos se debe equipar de manera autónoma al soldado de infantería con todas las armas que le conviertan en potente factor de combate, se debe contemplar como elemento mínimo el desarrollo de misiles tierra-aire y antiblindados. Cinco o siete combatientes bien entrenados y equipados son «un pequeño ejército» que puede hacer enorme daño al enemigo. Los campos de batalla de los últimos tiempos nos han enseñado que una fuerza descentralizada y no convencional es más eficaz.

Además nuestros ejércitos deben conocer y estar en la capacidad de producir armamento popular, que en guerras como la de Vietnam y más recientemente las de Irak y Afganistán han demostrado ser muy letales. Esas armas de muy bajo costo se han convertido en el dolor de cabeza del ejército estadounidense y su dispendiosa tecnología¹⁹ y lo

¹⁹ «Un artefacto explosivo improvisado de diez dólares puede hacer volar por los aires a un robot de quinientos mil, del mismo modo que un terrorista suicida solitario puede volarse a sí mismo y a un estadounidense acaudalado que ha invertido cientos de miles de dólares en su formación, instrucción y equipamiento. Hasta el momento los estrategas estadounidenses no han

más importante, en una guerra de desgaste y prolongada garantizan una producción logística inagotable.

Por décadas en las academias militares se ha estudiado básicamente la doctrina militar estadounidense, lo que ha provocado una marcada influencia ideológica que a muchos militares les impide visualizar el nuevo escenario regional y mundial por fuera del discurso pentagoniano.

Arriba señalábamos que un elemento que motiva una Revolución en Asuntos Militares es tomar conciencia de las —verdaderas amenazas—. Hay que responderse la siguiente pregunta: ¿cuáles son las amenazas a nuestra independencia, soberanía y democracia? ¿Se corresponden los auténticos intereses políticos de nuestra región con los de EE.UU. u otras potencias extra regionales? Pareciera que es elemental responder que no, al menos si nos colocamos desde la perspectiva de las mayorías suramericanas y de la vocación por alcanzar estatura estratégica y geopolítica propia.

Un elemento que debe integrar nuestra propuesta de Revolución Militar Integral es que Nuestra América debe en primer lugar definir sus requerimientos e intereses comunes en materia de defensa y dar paso a una sólida integración en materia militar, el Consejo de Defensa Suramericano es una buena aproximación, pero aún insuficiente, se debe dar paso a lo fundamental que es avanzar hacia convertirse en un organismo de *defensa colectiva*.

Defensa colectiva es un concepto que implica ayudar a cualquiera de los miembros de la comunidad que conforma esa integración si un Estado ajeno a esa colectividad recurre al uso de la fuerza. Es un mecanismo que contempla la respuesta militar de parte de la asociación defensiva en caso de agresión. Además se declara la firme voluntad de solucionar de manera pacífica cualquier controversia a lo interno de la alianza.

Nos dirán que es una aspiración ilusa, pero les recordamos que Latinoamérica ya firmó y gran parte de países siguen conformando una asociación de esa naturaleza, nos referimos al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca-TIAR. El TIAR desde el punto de vista conceptual es un organismo de defensa colectiva así como lo es la OTAN.

encontrado la forma de producir armas más baratas capaces de causar menos bajas en tierra. Actualmente estamos reemplazando vidas con dinero, mientras que nuestros enemigos hacen justo lo contrario» (Hanson, 2011, p. 172).

¿Qué nos impide conformar una alianza de defensa colectiva? Únicamente los rezagos de mentalidad colonial que aún persisten en nuestras organizaciones militares y la timidez o nula mirada estratégica que frente a este tema existe en el liderazgo político de nuestra región. Cuando se superen estas rémoras, habremos llevado a cabo otra revolución militar, y desde nuestra propuesta, esto sería un elemento más a incorporar en el concepto de Revolución Militar Integral - RMI.

En este tipo de cosas es imposible avanzar de manera uniforme, al menos Colombia históricamente ha demostrado estar siempre en contra de la corriente suramericana (participación en la guerra de Corea, bases militares estadounidenses en su territorio y últimamente acuerdos con la OTAN, por ejemplo). Lo que se tiene que hacer es conformar la alianza militar con los países que tenga la decisión de hacerlo, de la misma manera que se han desarrollado otros procesos de integración en Nuestra América, en este último período.

Si algo absolutamente anacrónico existe en este momento es que muchos de nuestros países sigan perteneciendo al TIAR, ya que demostró su completa inutilidad en la guerra de las Malvinas. Aún en nuestra región no hay completa independencia en el campo de la defensa ya que persisten esas viejas estructuras que responden a los intereses de EE.UU., país que los configuró en el marco de un escenario internacional que feneció hace muchos años y que EE.UU. los ha utilizado a su antojo.

Si Nuestra América quiere convertirse en un actor relevante en el ámbito mundial debe institucionalizar un mecanismo militar que tenga por objetivo ser factor de paz y seguridad internacional. Esa es la vocación de nuestra región, ser propiciador de estabilidad y fomento de la democracia. Puede parecer paradójico, pero la realidad nos indica que a este planeta le hace falta una región fuertemente integrada en lo militar, para favorecer y patrocinar la resolución pacífica de los conflictos. Una región fuertemente integrada puede promover cambios revolucionarios en un espacio que los necesita de manera urgente, nos referimos al Consejo de Seguridad de la ONU²⁰.

²⁰ Recomendamos la lectura de nuestro artículo. «¿Brasil o UNASUR en el Consejo de Seguridad de la ONU?» Disponible en: <http://alainet.org/active/35730&lang=es>.

Buenas noticias, en los últimos días, en materia de integración militar son la creación de la Escuela Suramericana de Defensa de la UNASUR promovida por Ecuador, Argentina y Brasil. También la firma de un Estatuto Conjunto para el desarrollo y construcción de un avión militar de entrenamiento que ha sido bautizado como «UNASUR I». Estos signos alentadores son muestra de que podemos generar una industria militar en donde cada uno de los países puede especializarse en la producción de determinados componentes.

Para la creación de una doctrina propia, nada más valioso que recuperar nuestra historia militar, recordemos que los latinoamericanos luchamos juntos para independizarnos del imperio español, los ejércitos libertadores estuvieron compuestos por soldados de todas las regiones de América Latina. Se podría dar paso a la creación de la Academia de Historia Militar de la UNASUR, organismo que podría integrar a las academias de historia militar que ya existen en varios de nuestros países.

5. EL NACIONALISMO EN EL CONCEPTO DE REVOLUCIÓN MILITAR INTEGRAL-RMI

Para esta sección, de manera muy sintética y destacando ideas claves para este artículo, nos vamos a apoyar en un verdadero clásico de las ciencias sociales, el libro de Eric Hobsbawm «Naciones y nacionalismo desde 1780».

Los pensadores de Nuestra América han enriquecido toda la teoría alrededor de un concepto originado en Europa: el nacionalismo, y básicamente todos han concluido que el nacionalismo en nuestros países es revolucionario. Eso en el marco de movimientos de liberación nacional en las colonias o neocolonias y demás procesos políticos reivindicativos del Tercer Mundo. En Europa el nacionalismo se volvió fascista y fue el sustento de ideologías imperialistas y totalitarias como el nazismo, por ejemplo.

Hobsbawm utiliza el término —nacionalismo— como un *principio que afirma que la unidad política y nacional debería ser congruente*. «En pocas palabras (...) el nacionalismo antecede a las naciones. Las nacio-

nes no construyen estados y nacionalismos, sino que ocurre al revés» (Hobsbawm, 2004, 18). Además, añade que «La —conciencia nacional— se desarrolla desigualmente entre los agrupamientos sociales y las regiones de un país; esta diversidad regional y sus razones han sido muy descuidadas en el pasado» (Hobsbawm, 2004,20).

A decir verdad, si —nación— tenía algo en común desde el punto de vista popular-revolucionario, no era, en ningún sentido fundamental, la etnicidad, la lengua y cosas parecidas, aunque estas cosas podían ser indicio de pertenencia colectiva también. Como ha señalado Pierre Vilar, lo que caracteriza a la nación-pueblo vista desde abajo era precisamente el hecho de que representaba el interés común frente a los intereses particulares, el bien común frente al privilegio, como, de hecho, sugiere el término que los norteamericanos utilizaban antes de 1800 para indicar el hecho de ser nación al mismo tiempo que evitaban la palabra misma. Las diferencias de grupo étnico eran, desde este punto de vista revolucionario-democrático, tan secundarias como más adelante les parecerían a los socialistas. Obviamente, lo que distinguía a los colonos norteamericanos del rey Jorge y sus partidarios no era ni la lengua ni la etnicidad, y, a la inversa, la república francesa no tuvo reparo alguno en elegir al anglonorteamericano Thomas Paine miembro de su Convención Nacional (Hobsbawm, 2004, p. 29).

El interés común frente al interés particular, cuando la «gran nación francesa» se extendió gracias a las guerras napoleónicas, llegando a regiones que no eran francesas, se comprendió claramente, que ni la religión, la lengua, la etnia, eran la base que constituían a la nación-estado.

Hobsbawm rescatando unas ideas claves de Alexander Hamilton señala que éste vinculó la nación, el estado y la economía, para justificar su preferencia por un gobierno nacional fuerte y propuso medidas como la creación de un banco nacional y la protección de las manufacturas nacionales por medio de aranceles elevados. La nación significaba economía nacional y su fomento sistemático por el estado, lo cual en el siglo XIX era proteccionismo, y fue así como los países del capitalismo central fomentaron su nacionalidad para luego proyectarse agresivamente en el mundo. Este planteamiento de Hamilton lo que trasluce es que la adquisición de conciencia nacional no puede separarse de la adquisición de otras formas de conciencia social, económica y política.

En ese contexto histórico aparece el fenómeno del imperialismo moderno que Lenin lo resumió así:

(...) la historia de los monopolios es el siguiente: 1) Décadas del 60 y 70, punto culminante de desarrollo de la libre competencia. Los monopolios no constituyen más que gérmenes apenas perceptibles. 2) Después de la crisis de 1873, largo período de desarrollo de los cárteles, los cuales sólo constituyen todavía una excepción, no son aún sólidos, aún presentan un fenómeno pasajero. 3) Auge de fines del siglo XIX y crisis de 1900 a 1903: los cárteles se convierten en una de las bases de toda la vida económica. El capitalismo se ha transformado en imperialismo. (Lenin, 1976, p. 389).

Con el aparecimiento del imperialismo el nacionalismo adquiere en el Tercer Mundo una asociación con la izquierda, y surgen los movimientos de liberación nacional que en algunos países y en determinados periodos históricos toma la forma de lucha armada.

Lo queremos hacer notar es que el imperialismo surge en el marco de un determinado contexto sociopolítico y económico en países que lograron prematuramente la consolidación de sus Estados-Nación (variables que las asume el concepto de Revolución en Asuntos Militares) y de acuerdo a lo planteado por Hobsbawm estas naciones en primer lugar adquieren conciencia nacional, surge su nacionalismo que adquiere una vocación de conquista y por ende imperialista.

Por lo contrario, el nacionalismo en Nuestra América es revolucionario porque determinados grupos sociales adquieren conciencia nacional y se enfrentan al fenómeno colonizador, neocolonizador o imperialista.

Con estos antecedentes teóricos queremos analizar una situación. Se ha dicho que «Las FF.AA. de Ecuador son más profesionales que las venezolanas»²¹. Esta opinión que transmite la entrevistada, es una imagen o percepción bastante común en la milicia ecuatoriana. La idea fundamental que trasluce ese «argumento» es que las FF.AA. venezolanas están ideologizadas o politizadas al servicio de un partido. ¿Es realmente así? Considero que no. Se esgrime que el ejército venezolano

²¹ Entrevista a García, Bertha, (17 de marzo de 2013), http://www.elcomercio.com.ec/politica/FFAA-Ecuador-profesionales-venezolana_0_884311597.html.

ha adoptado el modelo ALBA. ¿Existe un modelo ALBA? Igualmente mi respuesta es no. No existe tal cosa aún. Pero es necesario crear una doctrina propia para Nuestra América. ¿O solo la OTAN puede crear un modelo? ¿En el marco de la continua actividad desestabilizadora que sufre Venezuela es un equívoco que los comandantes de las FF.AA. se pronuncien por el respaldo al proceso político democrático que vive Venezuela? ¿Es posible lo contrario? Es decir, que no sean factor de protección del orden republicano y democrático. Con esto no estoy diciendo que sean garantes, sino como, en el caso ecuatoriano claramente lo estipula su Constitución en el artículo 158, las FF.AA. son una institución de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos y deben formarse bajo los fundamentos de la democracia y sujetarse de manera irrestricta al ordenamiento jurídico del Estado²².

¿Qué es ser profesionales? Entiendo por profesional a un individuo que se ha formado para cumplir con una función de manera especializada, con eficiencia y destacada capacidad. Se desea de un médico que sus pacientes se curen gracias a un buen diagnóstico y un adecuado tratamiento. De igual manera, se pretende de un militar profesional cumpla bien el trabajo para el cual fue educado y entrenado. Y cada profesión tiene su propio *ethos* y valores, se espera que un soldado sea disciplinado, leal, valiente y tenga honor y espíritu de sacrificio. No se concibe que un bombero por ejemplo tenga temor a ingresar a un edificio que se está incendiando y no rescate a las personas que requieren auxilio, a costa incluso de su propia vida, como muchas veces ha sucedido.

Se expresa que en Venezuela se ha impuesto el modelo de relaciones civil-militar de Cuba y son adoctrinados en orientaciones ideológicas del gobierno; porque también ahí se han creado las milicias populares. Igualmente es una manera muy elemental de analizar las cosas. En primer lugar, el concepto estratégico de defensa cubano es basa en la doctrina de la guerra de todo el pueblo, esta concepción no es un invento cubano, en los tiempos modernos esa noción se perfeccionó con la Revolución francesa y la aplican actualmente varios Estados como el israelí, por ejemplo. Y si hay países que recurren a ese patrón es porque el entorno estratégico les obliga a adoptarlo. De otra manera, la defensa de sus países correría graves riesgos. Cuba no hubiese sobrevivido con

²² Resumen, no es textual.

semejante vecino, si no hubiese adoptado una doctrina de tal naturaleza. EE.UU. sabe que puede entrar y destruir el país, pero tarde o temprano tendrá que salir derrotado. Y sobre este fascinante tema habría mucho para profundizar desde la teoría y experiencia histórica.

Volviendo al tema de la supuesta politización al servicio de un partido de las FF.AA. venezolanas, vamos a revisar rápidamente dos experiencias históricas. El actual ejército ruso no ha olvidado lo mejor de su historia, que inició con la Revolución Rusa, historia que hoy en día es cada vez más valorizada y que se manifiesta en esos grandes desfiles para conmemorar el Día de la Victoria sobre el fascismo. Eso no le hace al actual ejército ruso «más o menos profesional» sino simplemente un ejército que tiene valores y memoria histórica. Sería inconcebible que el pueblo ruso y su ejército olviden todo el inmenso sacrificio que implicó la victoria sobre el nazismo. De la misma manera, sería imperdonable que el pueblo ecuatoriano y su ejército olviden su origen revolucionario, donde dos son sus hitos fundamentales, la Revolución de Independencia y la Revolución Alfariata.

Cuando la sociedad soviética implosionó por diversos factores que no vamos a analizar en estos momentos, pero que se han estudiado y cada vez son más comprendidos, el *ejército rojo* no fue obstáculo para que Rusia y su pueblo tomen un nuevo rumbo político. Si hubiese sucedido lo contrario, si hubiesen asumido el rol que muchos ejércitos latinoamericanos asumieron convirtiéndose en verdaderos ejércitos de ocupación contra sus propios pueblos, ejecutando verdaderos genocidios y transformarse en brazos operadores de los intereses de los EE.UU., probablemente otra sería la historia.

Es realmente vergonzoso enterarse a través de los develados *wikileaks*²³ como los más altos cargos de las dictaduras militares desfilaban por *la embajada* en procura de favores e informando de todos los movimientos al gobierno estadounidense. El bombardeo sobre Angostura demostró que esa actitud no había cambiado, como lo señalan los respectivos informes de las investigaciones realizadas. ¿Esto es estar comprometido con la nación? ¿Esto es tener conciencia nacional? ¿Se ima-

²³ Publicados por diario *El Telégrafo del Ecuador*, 22 y 23 de abril de 2013.

ginan ustedes a los *soldados universales* desfilando por la embajada del Ecuador en Washington para pedir no sé qué favores?

Otro ejemplo, el del ejército sandinista. Que se haya convertido en Ejército Nacional de Nicaragua, no quiere decir, que ese ejército haya olvidado su origen y mantenga incólume sus valores. Es más, la mayoría de sus actuales mandos medios y altos fueron guerrilleros o combatientes sandinistas. Ese ejército no tuvo el menor inconveniente en respetar la decisión democrática de su pueblo, cuando igualmente por diversos factores que no vamos analizar en este momento, decidió optar por otra corriente política en su momento.

Lo que está sucediendo en Nuestra América y que ha sucedido de manera especial con las FF.AA. venezolanas es que están recuperando unos valores, una herencia histórica, un pensamiento bolivariano, una vocación republicana y democrática que nunca debieron haber perdido. No me cabe la menor duda, que el ejército venezolano respetaría cualquier decisión que surja de la voluntad democrática del pueblo de Venezuela, de sus instituciones republicanas que no han hecho más que desarrollarse y consolidarse en el marco de los nuevos procesos políticos que viven nuestros países.

6. CONCLUSIONES

Entenderíamos por Revolución Militar Integral –RMI–, la disposición de llevar a cabo un proceso de transformación que integre y articule los factores tecnológicos militares, la economía política de la defensa, los aspectos doctrinarios y organizativos y los valores espirituales y culturales de la nación, que posibiliten la operación a su favor de las condiciones objetivas a enfrentar, a través de fomentar las habilidades subjetivas de su fuerza armada para desenvolverse en el escenario de guerra que el entorno geoestratégico le imponga.

Si a partir de todo lo expuesto, se hace un análisis y se examinan las respectivas ediciones hasta el momento realizadas de la «Política de la Defensa Nacional del Ecuador» (Libros Blancos), podemos encontrar desde nuestra perspectiva varias falencias si se considera

que las políticas públicas de defensa deben enfocarse en su razón de ser, *solucionar el problema de la defensa*, entendida como la salvaguardia integral de la soberanía e integridad territorial frente a amenazas externas especialmente, recordemos que la política pública de defensa está vinculada estrechamente con la política exterior del Estado. La política pública de defensa debe fijar claramente el concepto estratégico, los objetivos, las acciones, la metodología y los recursos necesarios para *solucionar el problema de la defensa nacional* y nada más.

Señalamos esto porque si buceamos en los contenidos de los mencionados Libros Blancos, vemos que hay, por decirlo de algún modo, algunos distractores desde el punto de vista conceptual y analítico que extravían el camino, que es precisamente *solucionar el problema de la defensa nacional*. Así, no siempre se hace un análisis del entorno geoestratégico que responda de manera estricta al interés nacional y regional, hay ciertas influencias extrañas y se persiste en nociones obsoletas e irreales como la de «seguridad hemisférica». Si hay errores en la fundamentación de las amenazas, simplemente se apunta al enemigo equivocado, por ejemplo, se habla como parte de las amenazas al Estado del terrorismo internacional y el crimen organizado desde la visión estadounidense. Otro tema, se reconoce la responsabilidad de la sociedad en su conjunto para la defensa, pero no se detalla el cómo lograrlo, cómo operativizar eso. Es un planteamiento esencial, pero desarticulado y sin desarrollo. ¿Por qué? ¿Por temor a acoger algunos elementos o niveles de la doctrina de la guerra de todo el pueblo?

En fin, no vamos a hacer un análisis en extenso de los mencionados Libros Blancos, de todas maneras significaron un gran avance que permitieron delinear ciertas coordenadas en la política de la defensa, como por ejemplo, uno de carácter decisivo, determinar «la no participación en operaciones militares coordinadas, conjuntas ni combinadas con las fuerzas militares de Colombia», aunque este tema daría material para otros análisis.

Para terminar, en el actual contexto se requiere no solo fomentar la conciencia nacional sino también la regional, nuestros ejércitos necesi-

tan interactuar mucho más para contribuir de manera decisiva a un objetivo estratégico, la integración de Nuestra América.

BIBLIOGRAFÍA

- EL TELÉGRAFO (2013, 22 de abril). *EE UU sometió a dictadura de Rodríguez Lara sin freno*, pp. 1-5.
- (2013, 23 de abril). *Década del 70, muy bien «monitoreada» por EE.UU.*, p. 4.
- (2013, 10 de mayo). *Compañía china devuelve \$ 3 millones y en cinco días deberá entregar \$ 36 millones por los radares* <http://www.telegrafo.com.ec/actualidad/item/compania-china-devuelve-3-millones-y-en-cinco-dias-debera-entregar-36-millones-por-los-radares.html>.
- Entrevista a GARCÍA, Bertha (2013, 17 de marzo). http://www.elcomercio.com.ec/politica/FF.AA.-Ecuador-profesionales-venezolana_0_884311597.html.
- HANSON, Víctor Davis; (2006), *Matanza y cultura*, Fondo de Cultura Económica Turner, México.
- (2011). *Guerra-El origen de todo*, Editorial Turner, Madrid.
- HOBBSBAWN, Eric (2004). *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Editorial Crítica, segunda edición en Biblioteca de Bolsillo, Barcelona.
- JORDÁN, Javier (coord.) (2013). *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, Plaza y Valdés Editores, 1.^a edición, Madrid.
- JUDT, Tony (2011). *Postguerra-Una historia de Europa desde 1945*, Editorial Taurus, Madrid.
- LABORIE IGLESIAS, Mario A. (2014, 7 de julio). *¿Aislamiento o declive? El liderazgo americano en un mundo incierto*, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- LENIN (1976). *El imperialismo fase superior del capitalismo*, Editorial Progreso, Obras Escogidas Tomo V, Moscú.
- MCGEATH, Timothy (2014, 22 de septiembre). *The US is now involved in 134 wars-Or none, depending your definition of «war»*, <http://www.mintpressnews>, (consultado el 12 de octubre del 2014).
- PARKER, Geoffrey (2002). *La revolución militar-Innovación militar y apogeo de occidente 1500-1800*, Alianza Editorial, Madrid.
- RIVERA, Fredy (2013). *Integración y nuevo regionalismo: escenarios y perspectivas*, ponencia AJEL, Tokyo, Universidad Dokkyo.
- VERBITSKY, Horacio (2002). *Malvinas-La última batalla de la Tercera Guerra Mundial*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

**UN ANÁLISIS DEL EMPLEO DE LAS FUERZAS ARMADAS
EN EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES. EL MODELO ESPAÑOL**
AN ANALYSIS OF THE EMPLOYMENT OF ARMED FORCES IN EMERGENCIES
AND DISASTERS. THE SPANISH MODEL

PEDRO VIVAS¹

RESUMEN

La implicación de las fuerzas armadas en emergencias y catástrofes para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos es una norma común de actuación en los países cuando la situación alcanza un nivel de gravedad elevado. La discusión está en si debe de ser un cometido más dentro de un rol ampliado de sus misiones y en la conveniencia de disponer de unidades con ese cometido. En el presente artículo se hace un análisis de la implicación de las fuerzas armadas en este cometido y de las diferentes opciones de empleo, con un énfasis especial en el caso español.

PALABRAS CLAVE: desastre, emergencia, gestión, militar, rol.

ABSTRACT

The involvement of the armed forces in emergencies and disasters to ensure the safety and welfare of citizens is a common standard of action in countries, when the situation reaches a high level of severity. The debate is whether it should rather be a task more within an expanded role of its missions and on the usefulness of preparing units with that purpose. In this paper we analyze the involvement of the armed forces in this task and the different employment options, with special emphasis on the Spanish case.

KEY WORDS: disaster, emergency, management, military, role.

1. EL CONCEPTO DE LA SEGURIDAD Y LAS EMERGENCIAS

La seguridad es un concepto controvertido y dinámico que ha ido evolucionando a lo largo de la historia. Ha pasado de estar centrado principalmente en el Estado y su defensa, como fue durante el periodo de la guerra fría, a incluir a las colectividades y a los individuos y a

¹ Subdirector del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

abarcas campos cada vez más amplios para adquirir un carácter multidimensional.

Así es frecuente ver que los países en sus estrategias de seguridad nacional incluyen dentro de los riesgos y amenazas las emergencias y las catástrofes o calamidades públicas².

El incluir las emergencias dentro del ámbito de la seguridad implica que deben ser objeto de una política de Estado y por tanto responsabilidad del gobierno, en la que deberán intervenir todas las administraciones y organismos públicos y las entidades privadas.

Las emergencias precisan, asimismo, de la colaboración de la sociedad en su conjunto al ser la seguridad responsabilidad de todos los ciudadanos³. Se trata de «un proyecto compartido», como dice la Estrategia de Seguridad Nacional española de 2013.

La forma en la que se afronta este riesgo estará determinada en cada sociedad por unas características propias, cada nación es única y tiene su cultura estratégica, entendida como la combinación de factores internos y externos, geográficos, históricos, culturales económicos, políticos y militares, que suelen condicionar e influir en la forma de actuación de un país en la esfera nacional e internacional.

La estructura organizativa para hacer frente a las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe extraordinaria o calamidad pública que afecte a la vida de las personas, sus bienes o el medio ambiente, tenga su origen en fenómenos naturales, actividad humana o en una combinación de ambas, suele adoptar la denominación de Protección Civil⁴.

² «Emergencias y catástrofes» (Estrategia de Seguridad Nacional de España, 2013, pp. 34), «A major accident or natural hazard (UK National Security Strategy, 2010, p. 30).

³ «Mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública» (artículo 30.4 de la constitución española, 1978), «Todos los ciudadanos, a partir de la mayoría de edad, estarán sujetos a la obligación de colaborar, personalmente y materialmente, en la protección civil, en caso de requerimiento por las autoridades competentes» (La ley Orgánica 2/1985 sobre Protección Civil, art. Cuarto).

⁴ «La protección civil, como instrumento de la política de seguridad nacional, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada.» Definición de protección civil que figura en el anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil de 2014, basada en la jurisprudencia constitucional.

Este sistema está integrado por un conjunto de normas, procedimientos, órganos y recursos humanos y materiales que interactúan entre sí para garantizar una respuesta adecuada. Tiene su origen en la mayoría de los países en la Defensa Pasiva y Defensa Civil establecidas para proteger a la población civil de las penurias de las guerras, en especial de las armas aéreas, y en los sistemas de protección de centros de producción y núcleos de población establecidos después de la II Guerra Mundial basados en los condicionantes de la Guerra Fría.

Con posterioridad, se ha venido usando también el término de Gestión de Emergencias de influencia anglosajona, dentro de un concepto amplio. Al igual que el término «gestión de crisis», incluye la prevención, la preparación, la gestión propiamente dicha y las medidas posteriores.

Las nuevas denominaciones resaltan la importancia de las políticas de su gestión (Sahin, Kapucu y Unlu 2008, p. 30).

El recurso al empleo de las FF.AA. en emergencias que adquieren el nivel de catástrofe⁵ es común en los Estados, cuando su gravedad y extensión superan las capacidades civiles. Los ejemplos son numerosos: 19.000 soldados alemanes fueron desplegados en 2002 en Sajonia y Dresde con ocasión de las inundaciones (Sahin, Kapucu y Unlu, 2008, pp. 23); más de 72.000 efectivos entre la Guardia Nacional y el ejército regular de EE.UU. fueron desplegados en 2005 con ocasión de la catástrofe producida por el Huracán Katrina (Wombwell, 2009, pp. 195); 5500 soldados chilenos desplegaron en las primeras horas con ocasión del terremoto de 2010⁶.

Reconocida la frecuente implicación de las fuerzas armadas en las emergencias graves, como recurso del Estado, la controversia que ha existido en España y en otros países que estudian el modelo español, viene

⁵ Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos. (UNISDR Terminología, 2009).

http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf.

Emergencia podemos definirla como una situación o serie de eventos que amenazan o causan serios daños al bienestar humano, al medio ambiente o a la seguridad en el propio país (Civil Contingencies Act 2004 de Reino Unido).

⁶ Libro Apoyo solidaridad y reconstrucción editado por el Ejército chileno, p. 32.

determinada básicamente por dos cuestiones: si las fuerzas armadas deben ser unidad de primera intervención en emergencias que alcancen cierta gravedad, es decir, si debe ser una misión específica; y si su actuación en emergencias puede ser considerada un cometido relevante que justifique el contar con unidades especialmente dotadas y entrenadas.

Para comprender la razón de su creación en el caso español, analizaremos, en primer lugar, el modelo de protección civil y emergencias, y, en segundo lugar, el papel de las fuerzas armadas en emergencias con carácter general.

2. LA PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS

En los últimos 25 años hemos asistido en el mundo a una mayor preocupación por los desastres naturales o provocados por la acción humana, debido al elevado número de personas muertas o afectadas y las importantes pérdidas materiales y económicas que ocasionan⁷.

El impacto económico de las emergencias y catástrofes en España, según datos aportados por el Consorcio de Compensación de Seguros, puede estimarse en unos 400 millones de euros anuales⁸.

Los factores que están contribuyendo a estos efectos son, entre otros: el continuo crecimiento de la población mundial, la concentración de la población en núcleos urbanos, una actividad humana, económica, industrial y en infraestructuras, que no tiene en cuenta adecuadamente el riesgo de ocasionar o sufrir un desastre, y el impacto del cambio climático.

Todo esto ha obligado a los países a ser más activos, lo que se ha reflejado también en cambios en la denominación de los organismos encargados de su gestión como han sido la inclusión de términos como «asistencia en desastres» (Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance-Alemania) o «emergencias» (Dirección General de

⁷ 1.2 millones de muertes, 2.900 millones de personas afectadas y 1.700.000 millones de dólares en daños. Disaster impacts 2000-2012 (UNISDR).

http://www.preventionweb.net/files/31737_20130312disaster20002012copy.pdf.

⁸ <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2014/290814-consejo.aspx>.

Protección Civil y Emergencias-España) o el cambio en el Reino Unido del término de «protección civil» por el de «Resiliencia»⁹ (Sahin, Kapucu, y Unlu, 2008, p. 25) tras la bomba de Londres de 2005.

Los sistemas de gestión de emergencias establecidos en los países varían desde los centralizados a los descentralizados. A nivel Unión Europea, sirva de referencia la información contenida en su página web de vademécum de los sistemas de protección¹⁰.

En el caso español su articulación es reflejo de la división administrativa del país en tres niveles: estatal, autonómico (comunidad autónoma) y local (municipal), con una acusada descentralización de un número importante de competencias en el nivel autonómico, entre las que se encuentra la protección civil, siempre que la emergencia no sea declarada de interés nacional, por ser de una envergadura que exija la aportación de recursos de nivel supraautonómico, o que se extienda a varias comunidades autónomas.

Este modelo de articulación en tres niveles se da también en otros países como los Estados Unidos: gobiernos local, estatal y federal.

Los niveles de planificación y de actuación en emergencias en España son cuatro. Nivel Social, que se refiere a los planes de autoprotección de responsabilidad de los establecimientos e instalaciones susceptibles de generar riesgos; local (nivel 1), autonómico (nivel 2) y estatal (que incluye tanto el refuerzo a un plan de comunidad autónoma como la actuación en emergencias declaradas de interés nacional, nivel 3).

A nivel estatal la responsabilidad recae en el Ministerio del Interior¹¹ que cuenta con una Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Para la adopción de políticas coordinadas dispone de la Comisión Nacional de Protección Civil, órgano colegiado, donde bajo la

⁹ The ability of assets, networks and systems to anticipate, absorb, adapt to and/or rapidly recover from a disruptive event, Cabinet Office's Contingencies Secretariat- Civil Contingencies Secretariat (CCS).

La Estrategia de Seguridad Nacional Española de 2013 define la resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación como principio relativo a la aptitud de los recursos humanos y materiales para afrontar con flexibilidad y fortaleza las situaciones de crisis y sobreponerse a ellas minimizando y absorbiendo sus consecuencias negativas.

¹⁰ http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum.

¹¹ Ley 2/1985, de Protección Civil, art. 16 «El Ministro de Interior ostenta la superior autoridad en materia de protección civil».

presidencia del ministro del Interior están representados los diferentes ministerios e instituciones estatales y las comunidades autónomas¹².

Como elementos de actuación cuenta principalmente con los medios de extinción de incendios que aporta el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), con la Unidad Militar de Emergencias, creada por acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005¹³, con los refuerzos necesarios del conjunto de las fuerzas armadas, con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y con el concurso de organismos técnicos especializados (la Agencia Estatal de Meteorología, en las alertas meteorológicas, las Confederaciones Hidrográficas, en las alertas hidrológicas, la Red Sísmica Nacional, en el sistema de aviso de terremotos, etc.).

A nivel comunidad autónoma, competentes en todas aquellas emergencias de su ámbito territorial en las que no se den los supuestos de interés nacional, se cuenta con una consejería responsable, una comisión autonómica de protección civil y una dirección de protección civil.

Las comunidades disponen de brigadas forestales, servicios de bomberos y de atención social de emergencias con médicos, enfermeros y psicólogos, la correspondiente red sanitaria de hospitales, las asociaciones de voluntarios de protección civil y, en algunos casos, de policías autonómicas.

Destacar, así mismo, los centros de coordinación 112 de cada comunidad autónoma, que, aunque orientados a las emergencias ordinarias, se han convertido en un instrumento de atención y coordinación de respuestas en la mayoría de las emergencias graves que se producen comúnmente, actuando como Centro de Coordinación Operativa (CECOP).

A nivel local, el alcalde es el máximo responsable en materia de protección civil, asistido por un concejal designado delegado de esa área. En los municipios de más de 20.000 habitantes es obligatoria la prestación del servicio de protección civil con el personal técnico necesario¹⁴.

¹² Real Decreto 967/2002, que regula la composición y régimen de funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección Civil.

¹³ Resolución de 19 de enero de 2006, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al acuerdo de Consejo de Ministros por el que se crea la Unidad Militar de Emergencias (UME), BOE núm. 17, de 20 de enero de 2006, p. 2593.

¹⁴ Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, art. 26.c).

En este nivel adquieren relevancia: los agentes forestales, la policía local, los centros de salud, la cruz roja, el servicio de bomberos, las asociaciones de voluntarios y los grupos de montaña.

Como puede observarse, el sistema de protección civil español es un sistema integrado de responsabilidad compartida que requiere de una perfecta coordinación. Actualmente está en trámite un anteproyecto de ley del Sistema Nacional de Protección Civil que sustituirá la vigente Ley 2/1985 de Protección Civil, consolidando en un único texto legal todos los elementos del Sistema Nacional de Protección Civil.

3. EL EMPLEO DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EMERGENCIAS/ CATÁSTROFES. LA UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIAS

El eje central de la misión de las fuerzas armadas en todos los países es la disuasión y la defensa frente a amenazas armadas externas, es decir la defensa de la soberanía y la independencia. Esta misión se expande para incluir las responsabilidades nacionales dentro de los conceptos de seguridad colectiva, bajo mando de organizaciones internacionales, normalmente en el marco de las Naciones Unidas, para preservar la paz y seguridad internacionales y de defensa colectiva, cláusula de solidaridad en las alianzas.

Como un tercer eje de cometidos se suele incluir el apoyo en el interior del país a las autoridades civiles en el marco de la normativa constitucional y legal.

Aunque la separación entre la seguridad exterior y la interior tiende a difuminarse (Bailes, 2006, 11), dado el carácter transnacional de numerosos riesgos y amenazas, los países, para asegurar una mejor cobertura de los valores democráticos y derechos de los ciudadanos, suelen contar con un marco legal que restringe el empleo de las fuerzas armadas en temas de seguridad interior, principalmente en los aspectos de orden público y combate de la delincuencia.

El tema del empleo de las FF.AA. en emergencias y catástrofes no es ajeno a este debate. Las posturas nacionales vienen determinadas por

la evolución histórica de sus roles, por el protagonismo que han tenido en las políticas públicas y por la normativa legal.

Los criterios que se suelen aplicar para su empleo son, con carácter general, tres¹⁵:

- Ser considerados el último recurso ante unos insuficientes o inadecuados medios de protección civil y del sector privado.
- La falta de capacidades de la autoridad civil responsable, o requerir de unos medios que por su coste y escaso nivel de empleo no hacen conveniente su adquisición, y están disponibles en las FF.AA.
- La necesidad de contar urgentemente con unos medios que la organización de protección civil y emergencias no puede situar en la zona afectada de forma inmediata debido a su grado de disponibilidad. Medios que tienen las FF. AA. en sus proximidades debido a su despliegue territorial, o pueden desplazarlos en un corto periodo de tiempo.

En cualquier caso la contribución de las FF.AA. a la protección civil, o usando la terminología inglesa la contribución de la Defensa a la «resiliencia», es proporcionada en respuesta a una petición específica de las autoridades civiles que tienen el liderazgo en esta materia¹⁶ por estar incluida en el ámbito de la seguridad pública y requiere de la autorización del ministro de Defensa.

Los criterios de empleo son diferentes en emergencias/ catástrofes en el exterior en las que se deben tener en cuenta las Directrices de Oslo¹⁷. Estas intervenciones suelen recibir la denominación de operaciones de ayuda humanitaria.

Su implicación debe ser siempre como último recurso, solo si no existe alternativa civil, no deben participar en la prestación directa de ayuda y conservar siempre la operación la naturaleza y el control civil. Esta normativa se flexibiliza cuando se refiere a unidades militares dedicadas

¹⁵ Sirva de referencia la publicación británica *Operations in the UK: The Defence Contribution to Resilience* pp. 2-1.

¹⁶ «La competencia en materia de protección civil corresponde a la administración civil del Estado y, en los términos establecidos en esta Ley, a las restantes administraciones públicas» (Ley 2/85 sobre protección civil artículo uno).

¹⁷ Directrices para la utilización de recursos militares y de defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre. Revisión 1.1 noviembre de 2007. Naciones Unidas-Oficina de coordinación de asuntos humanitarios (OCHOA).

en exclusividad a la labores de protección civil y en especial, con los equipos de búsqueda y rescate urbanos certificados por Naciones Unidas.

Una serie de desastres naturales como fueron la catástrofe del Prestige en noviembre de 2002¹⁸, las fuertes nevadas en la provincia de Burgos a finales del año 2004 y principios de 2005 que dejaron aisladas amplias zonas y la gestión del incendio en la provincia de Guadalajara, en julio de ese año en el que murieron once personas de los equipos de extinción, pusieron de manifiesto varias disfunciones: carencias en capacidades del sistema de protección civil en algunas comunidades autónomas españolas, problemas de coordinación derivados de diferentes estructuras organizativas y las limitadas capacidades a nivel estatal para hacer frente a catástrofes.

Como respuesta a esta última carencia el gobierno de la nación vio la necesidad de dotarse de un nuevo instrumento a nivel estatal. Optó por crear una unidad militar especializada en tales tareas dentro de la orgánica del Ministerio de Defensa¹⁹, la Unidad Militar de Emergencias (UME), con la misión de «intervención en cualquier parte del territorio nacional cuando lo decida el presidente de Gobierno, o el ministro en quien delegue, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas» (Acuerdo de Consejo de Ministros, 7/10/2005). Posteriormente, sin variar su misión, se ampliará su área de intervención a «cualquier lugar del territorio nacional y en operaciones en el exterior, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas» (Real Decreto 454/2012).

La creación de la UME representa un cambio de trascendencia en el empleo de las unidades de las FF.AA. españolas en emergencias y catástrofes. Sin perder su carácter excepcional y subsidiario, es decir cuando la gravedad de la emergencia lo requiera o los recursos civiles resulten insuficientes o no se encuentren disponibles en tiempo y lugar precisos, se pasa de disponer de una capacidad de intervención basada fundamentalmente en la posibilidad de aportar un gran número de intervinientes en poco tiempo, pero solo con cualificación para asumir,

¹⁸ Vertido de crudo frente a las costas de Galicia ocasionado por el hundimiento a 250 kilómetros de la costa de un buque petrolero monocasco de Liberia que operaba bajo la bandera de Bahamas.

¹⁹ «Boletín Oficial del Estado» núm. 17, 20 de enero de 2006.

con carácter general, tareas de protección civil que exijan poca especialización, a contar con una unidad con un elevado grado de especialización técnica en emergencias con capacidad para hacer frente a tareas de gran complejidad, lista para intervenir en los estadios iniciales y, en algunos casos, ser la primera respuesta. Unidad que proporciona capacidades complementarias al Sistema Nacional de Protección Civil.

Aunque para el resto de las fuerzas armadas se mantienen los criterios tradicionales, el hecho de contemplar la normativa que la UME pueda ser reforzada con otras unidades, caso de estimarse necesario, «en sus actuaciones podrá utilizar todos los medios humanos y materiales disponibles en las fuerzas armadas» (art. tercero del acuerdo del Consejo de Ministros por el que se crea la UME²⁰), hace que el carácter de unidad de las FF.AA. de primera intervención pueda extenderse más allá de los medios humanos y materiales que dispone orgánicamente.

La UME es una unidad constituida por personal de los tres ejércitos, con una plantilla próxima a los 4000 efectivos (3987²¹), lo que representa un 3% de los efectivos de las FF.AA.²², de los que el 90 por ciento pertenece al Ejército de Tierra. El impacto real es superior, dado que equivale, en lo que se refiere a los efectivos del Ejército de Tierra, al 7.1 % de los efectivos del núcleo que constituye la Fuerza²³ y recibir apoyos de los otros dos núcleos en los que se articulan los ejércitos en España, el Mando de Personal y el Mando Logístico.

Es una organización operativa subordinada al Jefe de Estado Mayor de la Defensa.

²⁰ *Ibidem*.

«Para el desempeño de las misiones de la UME, se le podrán atribuir a través del Jefe de Estado Mayor de la Defensa unidades de los Ejércitos, cuando la naturaleza de la emergencia así lo requiera.

Para que esta utilización sea eficaz, el Estado Mayor de la Defensa dispondrá de un catálogo detallado de las capacidades y de los medios disponibles para estas misiones, que será actualizado periódicamente». (Orden DEF/1766/2007 Art. undécimo 1).

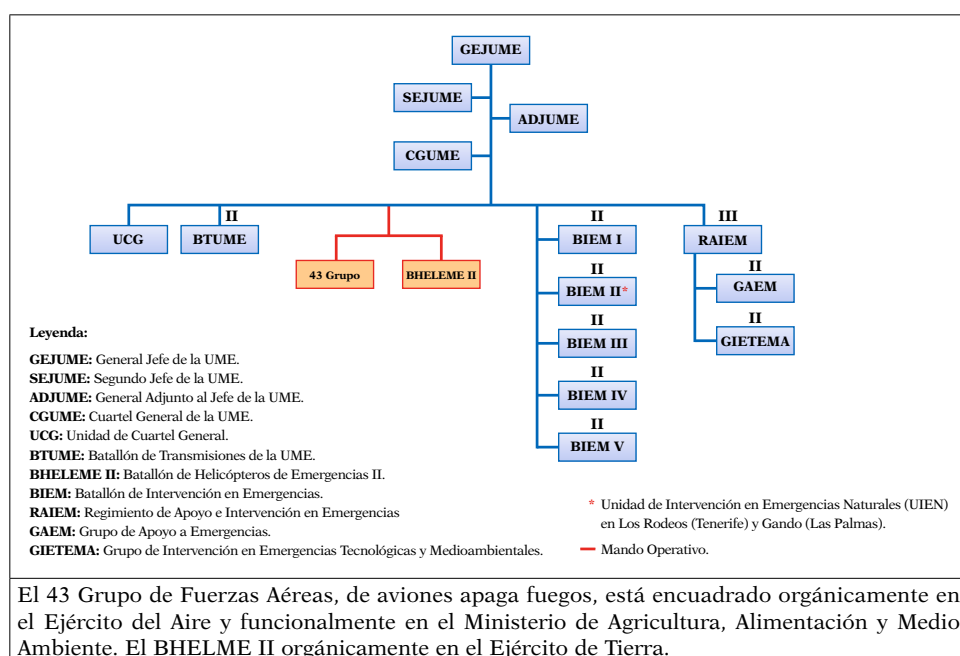
²¹ Página web de la UME.

²² Efectivos de las FF.AA. a fecha de 31 de diciembre de 2013 (Resolución 430/38001/2014, BOE núm. 3, de 7 de enero de 2014).

²³ La Fuerza es el conjunto de medios humanos y materiales que se agrupan y organizan con el cometido principal de prepararse para la realización de operaciones militares. Efectivos a 31 de agosto de 2014 50.300 (Mando de Personal del ET).

El ministro de Defensa tiene la competencia, por delegación del presidente de Gobierno, para ordenar su intervención, que se realizará siempre a solicitud del ministro del Interior.

La unidad está especializada en la lucha contra los riesgos naturales (incendios forestales, inundaciones, grandes nevadas, seísmos y deslizamientos del terreno), los riesgos tecnológicos (nuclear, radiológico, biológico y químico) y los medioambientales, y en el apoyo a damnificados. Quedan excluidas las emergencias en el mar²⁴. En el gráfico se representa la organización de la UME²⁵.



Fuente: Unidad Militar de Emergencias.

Grafico I. Organigrama de la Unidad Militar de Emergencias

Los cinco Batallones de Intervención están distribuidos por el territorio nacional en bases y acuartelamientos de los Ejércitos del Aire y de Tierra.

²⁴ La capacidad de intervención incluye las emergencias consecuencia de atentados terroristas o actos ilícitos y violentos. (Real Decreto 1097/2011).

²⁵ Real Decreto 416/2006 de 11 de abril (BOE. Núm. 96 de 22 de abril de 2006), Orden DEF/1766/2007, de 13 de junio (BOE núm. 145, de 18 de junio de 2007), y Orden DEF 896/2013, de 16 de mayo (BOE núm. 124, de 24 de mayo de 2013).

Su actuación en las emergencias que no sean declaradas de interés nacional se realiza a solicitud de la comunidad autónoma (Comunidad Autónoma-Delegación de Gobierno en la comunidad-Ministerio de Interior-Ministerio de Defensa) y en el marco de la normativa de protección civil de la comunidad y de las previsiones del plan estatal que sea de aplicación.

En las declaradas de interés nacional²⁶, su activación se produce a petición del ministro de Interior al ministro de Defensa. En estas emergencias la dirección operativa de la emergencia sobre el terreno corresponde al jefe de la UME, dependiendo del ministro de Interior.

Las numerosas intervenciones de la UME han sido, hasta el día de la fecha, en emergencias de nivel 2²⁷, en respuesta a solicitudes de las autoridades civiles al Ministerio del Interior (Dirección General de Protección Civil y Emergencias). En ellas, la respuesta de la opinión pública a su intervención ha sido muy positiva y constituye la razón del prestigio y reconocimiento que tiene la Unidad.

Un instrumento que ha constituido una herramienta adecuada, para un conocimiento mutuo y un empleo eficaz y coordinado de los recursos de las comunidades autónomas y los de la UME, han sido los convenios de colaboración que se han ido firmando entre el Ministerio de Defensa y los responsables en las comunidades, por los que se promueve la realización de actividades conjuntas en materia de protección civil y emergencias, así como el intercambio de información y experiencias²⁸.

Un aspecto de la UME que por su singularidad ha sido motivo de controversia, es el hecho de que, mientras que en las emergencias que

²⁶ La Norma Básica de Protección Civil atribuye al Ministerio de Interior la facultad de declarar la emergencia de interés nacional, por propia iniciativa o instancia de las comunidades autónomas o del delegado de gobierno en ellas.

Son emergencias en las que está presente el interés nacional (capítulo 1.2):

a) Las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.

b) Aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias Comunidades Autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supra autonómico.

c) Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección nacional de las Administraciones Públicas implicadas.

²⁷ La mayoría de las actuaciones en emergencias son cubiertas en los países por aquellos a los que les corresponde la primera respuesta, ámbito local o autonómico (Cilluffo, 2006, p. 6).

²⁸ Celebrados al amparo de la disposición adicional tercera del RD 1097/2011.

no sean declaradas de interés nacional las unidades de la UME, bajo sus mandos militares, pasan a ser dirigidas por la autoridad civil designada por la comunidad autónoma, en las emergencias de interés nacional es al general jefe de la UME a quien corresponde la dirección y coordinación operativa de todas las actuaciones a realizar en la zona siniestrada en el ámbito de la protección civil²⁹. Esto es considerado en algunos sectores como una militarización de la emergencia en perjuicio de los organismos civiles de protección civil.

Esta postura en contra de que las fuerzas armadas asuman un mayor protagonismo en la responsabilidad de la respuesta a catástrofes también fue puesta de manifiesto por los gobernadores de los Estados afectados por el huracán Katrina a la sugerencia del presidente Bush en ese sentido, tras la actuación de los servicios de emergencia durante el impacto del huracán (William, Waugh, 2006, p. 21).

Como contrapunto a esta visión hay que tener en cuenta que la autoridad máxima (dirección estratégica) corresponde al ministro del Interior apoyado por un Consejo de Dirección donde están representados los órganos de gobierno de las comunidades autónomas afectadas. Intervienen también el Comité de Situación del Consejo de Seguridad Nacional, caso de considerarse necesario su activación, y el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

Son siempre las autoridades civiles las que marcan las directrices y las guías de actuación.

Si se hubiera declarado el estado de alarma en la zona afectada³⁰, por darse circunstancias extraordinarias que no hiciesen posible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes, el protagonismo correspondería al sistema nacional de gestión de crisis, y no al de protección civil, siendo la autoridad competente el gobierno o, por delegación de este, el presiden-

²⁹ Artículo séptimo, Protocolo de Intervención de la UME.

³⁰ Artículo cuarto de la Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio. «El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el art. 116.2 de la Constitución, podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad: a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud».

te de la comunidad autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una comunidad³¹.

El nivel 3 de emergencias contemplado en la Ley 2/85 no ha sido declarado hasta el día de la fecha, circunscribiéndose la experiencia a los ejercicios realizados como el que tuvo lugar este año denominado «Gamma Luñol 2014»³².

En él se realizó un gran simulacro de sismo con la participación de 3.300 personas y 430 vehículos, y se ensayaron los mecanismos contemplados en la Estrategia de Seguridad Nacional, activándose el Comité de Situación del Consejo de Seguridad Nacional (que coordina la actuación de los diferentes ministerios frente a la crisis).

Los servicios no afectados por la catástrofe continuaron siendo coordinados por la comunidad autónoma a través del Centro de Coordinación Operativa Integrado (CECOPI).

En un Estado como el español con un elevado grado de descentralización de las competencias de protección civil en las comunidades autónomas, la UME se ha convertido en un elemento de cohesión nacional, equilibrando las capacidades de actuación de las diferentes comunidades autónomas, a la vez que dota al Estado de una aceptable capacidad de actuación ante riesgos que exijan una alta especialización técnica, en el personal y en el material, como son los riesgos tecnológicos.

El hecho de que las numerosas intervenciones de la UME hayan sido hasta el día de la fecha en emergencias de nivel 2, de responsabilidad de comunidad autonómica, parece contradecir el carácter excepcional de la intervención de la Unidad, dado que en circunstancias ordinarias son las autoridades civiles responsables las que deberían proveer los medios, y reafirmar la consideración de unidad de primera intervención, con carácter complementario, congruente con su integración en el sistema nacional de protección civil.

De las funciones básicas de protección civil³³ (prevención, prevención, planificación de líneas de actuación, intervención y rehabilitación), la intervención de la UME se centra básicamente en la interven-

³¹ Artículo séptimo Ley Orgánica 4/81, de los estados de alarma, excepción y sitio.

³² Página web del Ministerio de Interior: http://www.interior.gob.es/web/interior/prensa/noticias/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/1835889.

³³ Preámbulo Norma Básica de Protección Civil.

ción y en los primeros momentos de la rehabilitación, no llevando a cabo actividades de prevención.

Los presupuestos de la UME aparecen en los presupuestos generales del Estado incluidos en los del órgano central del Ministerio de Defensa, es decir, forman parte de los presupuestos de Defensa. Para el año 2014 son de 136 millones de euros, entre gastos de personal, gastos corrientes e inversiones reales³⁴.

El mantenimiento y operación de los hidroaviones, medios aéreos operados por el 43 Grupo de Fuerzas Aéreas del Ejército del Aire corre a cargo del presupuesto del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente³⁵.

La opinión que tiene la sociedad española de la labor que realiza la UME es, en términos generales, muy positiva. Su presencia en las zonas afectadas por la catástrofe produce un efecto tranquilizador en la población, tanto por sus capacidades como por reflejar el compromiso del Estado. Efecto que ya fue descrito por Anderson en 1968³⁶.

4. LA CONTROVERSIA DEL EMPLEO DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EMERGENCIAS. DISTINTAS APROXIMACIONES

La evolución del concepto de «defensa nacional» al de «seguridad nacional» y la necesidad de los Estados, por razones de eficacia, de emplear los recursos más adecuados en cada momento para hacer frente a los riesgos y amenazas, hacen que la implicación de las FF.AA. en emergencias sea normal en los países cuando la situación alcanza un nivel de gravedad relevante.

Dos son los aspectos en los que se centran principalmente los estudios sobre esta materia: el incremento del protagonismo de las unida-

³⁴ La financiación para la implantación de la Unidad en el periodo 2006-2008 fue de 735.644.721 euros «Boletín Oficial del Estado» núm. 17, de 20 de enero de 2006.

³⁵ Real Decreto 1097 /2011, disposición adicional segunda. Medios aéreos de lucha contra incendios.

³⁶ «The involvement of the military in a community disaster may also have morale-boosting consequences. The presence of military troops seems to symbolize efficiency and authority to many local residents and officials» (Anderson, 1968, p. 29).

des militares en emergencias / desastres, y la tendencia a la militarización en la gestión de emergencias.

La tendencia a una mayor implicación de las FF.AA. en emergencias que adquieren la categoría de catástrofe puede considerarse consecuencia del incremento de sus efectos negativos a que se ha hecho referencia en el apartado segundo. Estas catástrofes frecuentemente superan las capacidades civiles de respuesta mientras que las FF.AA. disponen de capacidades, derivadas de su misión, que no están siendo utilizadas en operaciones reales en esos momentos y que se revelan determinantes en una respuesta eficaz a la emergencia.

Este empleo de las FF.AA. es considerado actualmente, en numerosos países, como una misión más que tendrán que acometer y para la que deberán estar preparadas. Sirva de ejemplo que en el documento del Ejército de Tierra británico denominado *Transforming the British Army*, an update July 2013, que trata sobre su diseño para el año 2020, le otorga como tercer cometido, junto con el de disuasión y defensa y el de su empleo en el exterior, el de contribuir a la resiliencia en el país con acciones de índole civil.

El empleo de las FF.AA. en emergencias y catástrofes no es contradictorio con la característica, en los Estados modernos, desarrollados y democráticos, de desmilitarización de los servicios públicos.

Teniendo en cuenta que la competencia en materia de protección civil corresponde a la Administración Civil del Estado, ¿qué características tienen las FF AA que las hacen tan adecuadas en estos cometidos? La respuesta suele ser: el disponer de unas estructuras organizativas consolidadas regidas por los principios de unidad, disciplina y jerarquía que aseguran altos niveles de coordinación; el estar habituadas a planear y a actuar en situaciones de incertidumbre y riesgo elevado; su flexibilidad y capacidad de reacción; su alto grado de disponibilidad (capacidad de intervenir en plazos de tiempo reducidos); el tener una gran autonomía logística y su despliegue en todo el territorio nacional.

A estas características hay que añadir el disponer de medios, muy adecuados en estos riesgos, especialmente de ingenieros, comunicaciones, logísticos y de reconocimiento.

Todas estas características podemos resumirlas en las grandes catástrofes como «el tener a menudo la capacidad de responder con mayor rapidez y en mayor escala que los actores civiles» (Ferris, 2012, p. 3).

Las fuerzas armadas, como el resto de las instituciones del Estado y de las administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, deben implicarse, de ser necesario, para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos. Sería poco asumible por la sociedad otra línea de actuación.

Por otra parte, las FF.AA. suelen mostrarse favorables a un incremento de su papel en emergencias, excepto en tareas de orden público, por la posibilidad de poder mostrar su solidaridad y responsabilidad social, por el reconocimiento que reciben de la sociedad y el asociado aumento de su prestigio, y por la oportunidad de mantenerse activas en un escenario en el que los conflictos interestatales se han reducido significativamente y hay una menor predisposición a despliegues en el exterior.

Este interés se incrementa cuando se trata de operaciones de ayuda humanitaria en el exterior que proporcionan contenidos adicionales a su existencia y actúan de contrapeso a incrementos en los recortes de los presupuestos de defensa.

¿Cuáles son los problemas que surgen con frecuencia cuando se emplean las fuerzas armadas en emergencias sin disponer de unidades especializadas en estos riesgos? La carencia de una preparación específica, la escasez o falta de los medios adecuados, no estar familiarizados con las estructuras y los procedimientos que se emplean en protección civil, la rigidez en la división entre la estructura de la dirección de la emergencia y la cadena de mando militar, y la necesidad de tener garantizada la participación de unidades por no estar asignadas a planes operativos relacionados con la disuasión y la defensa.

Ocho principios son considerados claves en el Reino Unido (HM Government CCS, 2013, 14) para una respuesta eficaz en emergencias: preparación (incluyendo claridad de los roles y responsabilidades, y el conocimiento de los planes por las organizaciones implicadas), continuidad (llevadas a cabo por las organizaciones que desarrollan esas funciones en el día a día), subsidiariedad (primera respuesta y decisiones a nivel local con coordinación a alto nivel, para ir ascendiendo), dirección (claridad de propósito), integración (coordinación de todas

las organizaciones y niveles implicados), comunicación (información fiable ascendente y descendente, incluido al público en general), cooperación (implicación de todos los organismos y compartimiento de la información), y anticipación de riesgos posibles y consecuencias.

La disponibilidad de una unidad específica dentro de las FF.AA., organizada, adiestrada y equipada con los medios más adecuados para emergencias, solventa en gran medida estas limitaciones, en mayor alcance si se tiene en cuenta que encuadraría los medios adicionales de las fuerzas armadas que fuesen necesarios para hacer frente a la emergencia, y favorece la aplicación de los principios claves de respuesta identificados en las emergencias: preparación, continuidad e integración.

En España la creación de una unidad militar con ese cometido vino determinada por la insuficiencia de medios a nivel Estado con los que poder actuar en aquellas emergencias que superasen las capacidades de las comunidades autónomas, como se ha expuesto anteriormente, así como, por el hecho de requerir los servicios de emergencias de personal altamente cualificado, con un adiestramiento específico para poder intervenir eficazmente de forma inmediata en situaciones de grave emergencia³⁷, y de unos medios adecuados, características que no siempre se dan en las unidades de las FF.AA.

Otras alternativas que son consideradas como opción en los países consisten en incluir en el adiestramiento de determinadas unidades militares de probable empleo en emergencias, la formación en esos cometidos, y el tener en cuenta, en la medida de lo posible, en la adquisición de determinados materiales o equipos de doble uso, los requisitos para su uso en emergencias.

El encuadramiento de este tipo de unidades también es motivo de debate. Algunos sugieren la posibilidad de que aquellos países que cuentan con cuerpos policiales de naturaleza militar encuadren estas unidades en el Ministerio de Interior.

Otros han defendido que se podía haber creado una organización civil de la misma entidad con los mismos cometidos. Como puede observarse las opiniones y las opciones son variadas.

³⁷ Real Decreto 1097/2011, exposición de motivos.

En el caso español, la creación y el empleo de la UME está respaldado por la mayoría de la población y por los principales partidos del arco parlamentario, lo que puede ser considerado un reflejo de la idoneidad del modelo elegido. Este modelo ha reducido significativamente que otras unidades de las FF.AA. tengan que ser separadas de sus cometidos tradicionales para acudir a emergencias.

Otros países como el Reino Unido no cuentan con ellas ni mantienen unidades listas para responder para garantizar el apoyo, si bien están determinadas las unidades que, si estuviesen disponibles, apoyarían en cada región. Estas unidades pueden participar en planes de contingencia y en ejercicios civiles, con la limitación de que las autoridades civiles no deben basar sus planes en la suposición de contar con la asistencia militar (CCS, 2013).

Si se produce la emergencia y están disponibles, su involucramiento, de ser necesario, no es cuestionado y los mandos están autorizados a proporcionar la asistencia de urgencia, caso de ser demandada.

Esta postura británica probablemente esté basada en dos elementos: unas fuerzas armadas con unos efectivos que se han visto sometidos a reducciones significativas y la necesidad de mantener una elevada capacidad de proyección exterior como potencia con presencia global (capacidad para influir en situaciones en el exterior), que se traduce en el número de militares que puede desplegar en misiones internacionales, en contar con bases en el extranjero y en la disponibilidad de medios para hacer posible la proyección a cualquier parte del mundo³⁸.

En la implicación de las FF.AA. en emergencias hay que considerar la tendencia hacia una dimensión reducida de sus efectivos, por lo que estarán básicamente focalizados en mantener su capacidad de combate y en estar en condiciones de ser empleados en operaciones dentro y fuera de las fronteras nacionales. Hay que tener en cuenta también que las FF.AA. no tienen el monopolio de unos equipos adecuados, ni de un personal con las competencias o destrezas necesarias, dado que estos elementos están presentes también en el sector privado y frecuente-

³⁸ El Reino Unido ocupa la tercera posición en el índice de presencia militar tras los Estados Unidos y Rusia en la publicación *Elcano de Presencia Global 2014* que publica el Real Instituto Elcano.

mente en número superior, si bien su grado de disponibilidad suele ser inferior. Este aspecto es importante para reducir los riesgos de emplear las FF.AA. como mano de obra barata o entrar en competencia desleal.

La percepción en los países del empleo de las fuerzas armadas en tareas de protección civil está marcada por el papel que hayan desarrollado en la historia reciente y por el grado de involucramiento que han tenido en funciones, que en principio, corresponden a la administración civil del Estado. Por ejemplo en América Latina, la institucionalización de su empleo suele estar muy condicionada por no poner en riesgo la legislación que separa la defensa de la seguridad interior. Esta legislación limita la realización de actividades relacionadas con acciones internas.

Estos condicionantes levantan susceptibilidades que no favorecen la institucionalización en las FF.AA. del cometido de asistir en emergencias, y la creación unidades específicas, que pueden separarlas de la que es su misión principal y razón fundamental de su existencia; la defensa nacional.

Aceptando la definición que hacen algunos autores del concepto militarización «la asignación de responsabilidades y poderes cada vez mayores a los militares y el hecho que las agencias civiles de gestión de desastres tiendan a adoptar el estilo de actuar y de funcionar de los militares»³⁹, cabe preguntarse, se disponga o no de una unidad militar de emergencias, si ante un desastre natural de gran dimensión no serían casi siempre las fuerzas armadas los actores claves del actuar del Estado. Hay capacidades críticas que difícilmente pueden ser proporcionadas fuera de su ámbito, tales como, los apoyos logísticos y las evacuaciones aéreas de entidad, y la capacidad para conocer la situación real de la zona en su conjunto, mediante los medios de observación e inteligencia de los que están dotadas.

Es cierto que la planificación y la gestión de las emergencias pueden haberse visto influidas, especialmente en lo que se refiere a grandes desastres, por los métodos de organización y planeamiento milita-

³⁹ David Etkin, Kennet McBey y Cliff Tropolle en el artículo "The military and disaster management: A Canadian perspective on the issue".

res⁴⁰, pero este hecho responde a que están diseñados para gestionar la incertidumbre y mover importantes recursos humanos y materiales en un entorno cambiante.

Las catástrofes suelen afectar frecuentemente a la mayoría de los sectores claves en la infraestructura de un país: alimentación, energía (incluida la nuclear), suministro de agua, comunicaciones, transporte, salud, servicios de emergencia, gobierno y finanzas, por lo que la estructura de mando debe responder a la necesidad de actuar en varios niveles, requiriendo en todos ellos, y principalmente en los más altos en la zona afectada, de una estrecha coordinación de todas las organizaciones implicadas en la emergencia, lo que se consigue a través de su representación en un organismo de coordinación donde suele establecerse un director.

De estos representantes salen instrucciones para sus respectivos elementos y medios, por lo que la dirección operativa de la emergencia —en este entorno intergubernamental, con presencia de organizaciones no gubernamentales y de voluntarios, y a veces multinacional por la presencia de medios de otros países—, tendrá que estar sustentada, además de en la autoridad de la que esté investido el director operativo, en lograr la coordinación y la cooperación, en construir consensos⁴¹, y en dar amplios niveles de autonomía a los primeros escalones en la actuación de respuesta.

Ténganse en cuenta que las agencias y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales envueltas en la respuesta a la catástrofe informan y se relacionan con sus respectivas cadenas organizativas, por lo que se manifiesta clave que el director operativo y su órgano de plani-

⁴⁰ La FEMA (US Federal Emergency Management Agency—Agencia Federal para la Gestión de Emergencias, dependiente del Departamento de Seguridad de los Estados Unidos) contempla en el Incident Command System, que es un método estandarizado para hacer frente a todo tipo de incidentes sobre el terreno, usado a todos los niveles: federal, estatal, local y por numerosas ONG y el sector privado, cuatro principales áreas funcionales además de la de mando, articuladas frecuentemente en secciones: planes, operaciones, logística y administración/finanzas e incluso una adicional en algunos casos la de inteligencia/investigación. <http://www.fema.gov/incident-command-system>.

⁴¹ Los sistemas de gestión de emergencias nacionales, National Incident Management Systems, contemplan una unidad de actuación de todas las agencias y organizaciones participantes basada más en la colaboración y el consenso que en una estricta cadena de mando, dentro del concepto de mando unificado (US Department Homeland Security, 2008).

ficación y de dirección estén familiarizados con la gestión de emergencias y tengan una buena aproximación hacia todas las organizaciones que participan, basado en un conocimiento mutuo de los métodos y procedimientos y en estar acostumbrados a trabajar de forma conjunta.

Estos hechos y características se logran y se dan en el mando, cuartel general y unidades de la UME que, sin perder su identidad militar, se identifican con la cultura de los servicios de emergencias, lo que facilita su trabajo.

En lo que respecta a la supuesta rigidez de las estructuras de mando y control con un alto componente militar, por las fuertes relaciones jerárquicas y una cultura de actuación muy específica y cerrada, hay que tener en cuenta:

- Que la inmersión de las FF.AA. en la sociedad a la que sirven y de la que forman parte es actualmente superior a la existente en el siglo XX.
- Que las FF.AA. están cada vez más familiarizadas con actuaciones dentro de un enfoque integral, que engloba aspectos civiles y militares, económicos y diplomáticos, lo cual se refleja en su organización operativa, de la que son un ejemplo las secciones de estado mayor especializadas en cooperación civil-militar.
- Que están familiarizados en trabajar con organizaciones internacionales y no gubernamentales.
- Que en la forma de desarrollar la actividad profesional se presta una mayor atención a lo que se ha denominado conciencia intercultural⁴², características de la población y actores del entorno en el que se actúa.

5. CONCLUSIONES

En las sociedades avanzadas asistimos a una ampliación y diversificación de las agendas de seguridad para abarcar un variado y numeroso abanico de asuntos que son percibidos como riesgos. Los que se re-

⁴² La conciencia intercultural consiste en conocer los valores y forma de vivir de todos los actores del entorno operativo, para incrementar la comprensión del mismo, favorecer una comunicación eficaz y unas relaciones sólidas con todos ellos (Reyes, 2010, p. 74).

fieren a desastres naturales, o debidos a la actuación del ser humano, han ido adquiriendo relevancia. Frente a ellos, la respuesta debe venir de la implicación coordinada de todas las capacidades que tiene el Estado y no de limitar la utilización de medios cuando sean necesarios.

Las organizaciones de protección civil, competencia de la administración civil, suelen estar encuadradas y depender del Ministerio de Interior o de Seguridad, según la terminología empleada en cada país, del que dependen también las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, mientras las fuerzas armadas lo son del de Defensa, de ahí que se deba reconocer el liderazgo del Ministerio de Interior cuando son utilizadas para apoyar y colaborar por la envergadura de la catástrofe o cuando se carezca de los medios o del personal necesario.

La discusión sobre el empleo de las fuerzas armadas en emergencias no parece ya estar centrada en si es o no adecuado, sino en si debe de ser un cometido específico, si se debe contar con unidades especializadas en esta misión, y en el grado de implicación que deben tener en las actividades de dirección de la respuesta a la emergencia.

El apoyo en emergencias/catástrofes tiende a ser una misión o cometido más de las FF.AA. Así, tenemos el caso español que en la Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional, en su artículo 15 de «misiones de las FF.AA.», apartado 3, especifica «Las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas, deben preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente» y el caso canadiense, que en su estrategia de defensa, asigna a las FF.AA., dentro del rol de defensa del país y proporcionar excelencia en él, incluye la misión de apoyar a las autoridades civiles durante crisis tales como los desastres naturales, para lo que deberán mantener las capacidades necesarias⁴³.

Siendo aceptada como una misión más de las FF.AA. su participación en emergencias, el hecho de contar con una unidad especializada y desplegada por todo el territorio nacional asegura que el resto de unidades puedan estar centradas en sus misiones tradicionales sin tener

⁴³ Canadian First Defence Strategy. Summary and complete document, p. 7. <http://www.forces.gc.ca/en/about/canada-first-defence-strategy-summary.page>.

que desarrollar un entrenamiento específico que requiere continuidad, alto grado de especialización y una estrecha coordinación con los organismos y medios del sistema nacional de protección civil.

España, como otros países, ha desarrollado el modelo de unidades específicas dentro de sus fuerzas armadas que garantiza una disposición permanente, en el caso español, financiadas por el Ministerio de Defensa.

Tener una unidad militar especializada en emergencias lleva consigo una serie de consecuencias:

- Una tendencia a su empleo desde los primeros estadios de la emergencia. Las autoridades civiles responsables del servicio de protección civil y emergencias cuentan con su disponibilidad, las estatales por normativa y las autonómicas de facto. Sabedores de sus medios limitados, estarán prontas a pedir su intervención ante cualquier incidente que tenga cierto nivel de gravedad, conscientes de que si no llegan a contener la emergencia estarán sometidos a una fuerte crítica por no haber solicitado refuerzos. Refuerzos que por otra parte probablemente no tendrán que financiar en el caso español.
- Su posibilidad de empleo en las misiones tradicionales de las FF.AA. queda reducida drásticamente al ser la protección civil un servicio público con carácter de continuidad y permanencia.
- Su actuación deja en parte de ser excepcional y, por tanto, ocasional, para convertirse en una realidad frecuente⁴⁴, circunstancia por otra parte lógica por el coste de la disponibilidad de este tipo de unidades.

Estas unidades complementan capacidades, y, como se suele decir, vienen a sumar. Lo que es discutible es si realmente tienen un carácter subsidiario o es, más bien, complementario, por lo que se ha expuesto en el párrafo anterior.

Una actuación que debería tener un carácter excepcional, como último recurso, se ha convertido en frecuente en las emergencias de nivel 2, lo que

⁴⁴ 50 intervenciones en el año 2011, 65 en el 2012, 42 en el 2013. Página web de la UME consultada el día 11 de julio de 2014.

puede cuestionar la capacidad de algunas comunidades autónomas y entidades locales para asumir sus competencias en protección civil.

Una cuestión adicional es la de responsabilizar a un mando militar de la dirección operativa en el terreno con ocasión de una emergencia derivada de una gran catástrofe, por poder ser interpretado como un cuestionamiento de las capacidades de las organizaciones civiles de protección civil para manejar emergencias de envergadura y suponer una posible gestión militarizada de la emergencia en su conjunto.

Algunos investigadores han visto en la gestión de emergencias, por esa razón, una tendencia a una vuelta a criterios que fueron aplicados dentro del concepto de Defensa Civil después de la II Guerra Mundial, con estructuras que conllevan un fuerte componente organizativo y de dirección de carácter militar.

Los países suelen tener designado en su organización militar, el cuartel general para los asuntos de apoyo a las autoridades civiles en caso de emergencia⁴⁵. El tener un cuartel general que esté solamente focalizado en esos temas garantiza una identificación total con la cultura de las emergencias al ser parte del sistema nacional de protección civil.

Su liderazgo en las emergencias de interés nacional, a priori, no debería suscitar susceptibilidades si la decisión de su despliegue y las guías de actuación son competencia de la autoridad civil, como ocurre en el caso español, donde el artículo séptimo del protocolo de intervención de la UME especifica los límites de su actuación, el ministro del Interior mantiene en todo momento la dirección estratégica y emite su directiva relativa a la emergencia.

Si este apoyo se realiza con naturalidad y a petición de la autoridad civil con competencia, es reflejo de estabilidad y madurez democrática y del compromiso de las FF.AA. con la sociedad a la que sirven.

Otro aspecto controvertido es su financiación, si los presupuestos de defensa, frecuentemente sometidos a restricciones presupuestarias, deben correr con estos gastos, gastos que, en principio, corresponden a otras administraciones.

⁴⁵ USNORTHCOM en el caso de EE.UU., Standing Joint Command en el Reino Unido (HM Government CCS Emergency, Response and Recovery, 2013, p. 43).

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, W. (1968). *Military-Civilian Relations in Disaster Operations*, Disaster Research Center Report series # 5. University of Delaware, <http://udspace.udel.edu/bitstream/handle/19716/1253/RS5.pdf?sequence>
- BAILES, A. (2006). The world of security and peace research in a 40-year perspective, *SIPRI Yearbook 2006*, <http://www.sipri.org/yearbook/2006/intro>
- British Army (2013). Transforming the British Army. An update July 2013, http://www.army.mod.uk/documents/general/Army2020_Report.pdf
- CILLUFFO, F. J. (2006). Statement on the National Guard and Homeland Defense, http://homelandsecurity.gwu.edu/sites/homelandsecurity.gwu.edu/files/download/Testimony_Cilluffo_May_4_2006.pdf
- Constitución española (1978) (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).
- Ejército de Chile (n.d.). *Apoyo, solidaridad y reconstrucción*, http://www.ejercito.cl/libro_reconstruccion.php
- EM-DAT. The International Disaster Data Base, *Disaster Trends*, <http://www.emdat.be/disaster-trends>.
- ETKIN D.; KENNET McBEY y TROPOLLE C. (n.d.). The military and disaster management: A Canadian perspective on the issue, <http://www.crhnet.ca/sites/default/files/library/Etkin.pdf>.
- FERRIS, E. (2012). Future directions in civil-military responses to natural disasters Australian Civil – Military. Centre *paper 5/2012 Conflict prevention in practice: from rhetoric to reality*, pp.3, <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2012/5/civ%20mil%20disasters%20ferris/05%20civ%20mil%20disasters%20ferris.pdf>.
- HM Government. (2010). *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6.
- HM Government-Civil Contingencies Secretariat (2013). *Emergency Response and Recovery. Non statutory guidance accompanying the Civil Contingencies Act 2004*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/253488/Emergency_Response_and_Recovery_5th_edition_October_2013.pdf.
- Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (BOE núm. 134 de 5 de junio de 1981).
- Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil (BOE núm. 22, de 25 de enero de 1985).

- Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2005).
- Ministerio del Interior español, *Simulacro Gamma Luñol 2014*, http://www.interior.gob.es/web/interior/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/1835889.
- National Defence and Canadian Armed Forces (2013), *Canadian First Defence Strategy*, http://www.forces.gc.ca/assets/FORCES_Internet/docs/en/about/CFDS-SDCD-eng.pdf.
- Orden DEF/1766/2007, de 13 de junio, por la que se desarrolla el encuadramiento, organización y funcionamiento de la Unidad Militar de Emergencias (BOE. núm. 145, de 18 de junio de 2007).
- Orden DEF/896/2013, de 16 de mayo, por la que se modifica la estructura orgánica y el despliegue de la Unidad Militar de Emergencias (BO núm. 124, de 24 de mayo de 2013).
- Orden DEF/1631/2014, de 3 de septiembre, por la que se modifica la estructura orgánica de la Unidad Militar de Emergencias (BOE núm. 181, de 17 de septiembre de 2014).
- Presidencia de Gobierno de España (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D/0/Seguridad_1406connavegacionfinalacesiblebpdf.pdf.
- Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil (BOE núm. 105, de 1 de mayo de 1992).
- Real Decreto 967/2002, de 20 de septiembre, por el que regula la composición y régimen de funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección Civil. (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2002).
- Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, por el que se establece la organización y despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada, y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias (BOE núm. 96, de 22 de abril de 2006).
- Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias (BOE núm. 178, de 26 de julio de 2011).
- Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa (BOE núm. 56, de 6 de marzo de 2012).
- Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas (BOE núm. 252, de 17 de octubre de 2014).

- Real Instituto Elcano (2014). *Informe Elcano de Presencia Global 2014*, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-presencia-global-2014.
- Resolución de 19 de enero de 2006, de la Subsecretaria, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se crea la Unidad Militar de Emergencias (UME) (BOE núm. 17, de 20 de enero de 2006).
- Resolución 400/38004/2006, de 19 de enero, de la Subsecretaria, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 13 de enero de 2006, por la que se aprueba la financiación necesaria para la implantación de la Unidad Militar de Emergencias (UME) (BOE núm. 17, de 20 de enero de 2006).
- REYES, J. (2010). Conciencia Intercultural (Cross-cultural awareness), *Revista Ejercito de Tierra Español* Núm. 828, p. 74.
- SAHIN, B.; KAPUCU, N.; UNLU, A. (2008). Perspectives on crises management in European Union Countries: United Kingdom, Spain and Germany. *EJEPSEuropean Journal of Economic and Political Studies* Volumen 1 Number 1 pp. 17-37. Fatih University.
- UK Development. Concepts and Doctrine Centre (2007), *Operations in the UK: The Defence Contribution to Resilience* JDP 02 2nd Edition 200, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61965/defencecontribution1.pdf.
- US Department Homeland Security, (2008). National Incident Management System. http://www.fema.gov/pdf/emergency/nims/NIMS_core.pdf.
- WILLIAM, L.; WAUGH, Jr. (2006). The political costs of failure in the Katrina and Rita disaster, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, <http://ann.sagepub.com/content/604/1/10>.
- WOMBWELL, J. (2009). *Army support during the hurricane Katrina Disaster*, Fort Leavenworth, Kan. Combat Studies Institute.

POLICÍAS CON ESTATUTO MILITAR: UNA RESPUESTA A LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA REGIÓN

POLICE WITH MILITARY STATUS: AN ANSWER TO PUBLIC SECURITY IN THE REGION

MARIO VILLEGAS VICENCIO¹

RESUMEN

La seguridad pública constituye un elemento esencial para el desarrollo y el provenir de los países, la cual en la actualidad está siendo vulnerada por las denominadas «nuevas amenazas a la seguridad» en algunos países de la región, afectando con ello el bienestar y la calidad de vida de la población. Las estrategias que se han implementado para enfrentar este flagelo social, no han tenido el resultado esperado y por tanto se hace necesario y pertinente buscar nuevas fórmulas que permitan lograr neutralizar estas organizaciones criminales. En este contexto, este trabajo realiza una descripción de las características que identifican a una Policía con estatuto militar, en cuanto a su naturaleza, roles, carácter, despliegue territorial, doctrina y sus procesos de formación, tomando como ejemplo una institución como Carabineros de Chile.

PALABRAS CLAVES: Policías, carácter militar, seguridad pública, crimen organizado, Carabineros de Chile.

ABSTRACT

Public safety is an essential element for development and come from countries, which at present is being violated by the so-called «new security threats» in some countries in the region, thereby affecting the welfare and quality of life of the population. The strategies that have been implemented to address this social ill, have not had the desired result and therefore it is necessary and relevant to seek innovative ways to achieve neutralize these criminal organizations. In this context, this paper makes a description of the characteristics that identify a police with military status, in terms of its nature, roles, character, territorial deployment, doctrine and training processes, as exemplified by an institution as Carabineros de Chile.

KEY WORDS: Police, military character, public safety, organized crime, Carabineros de Chile.

¹ Coronel ® de Carabineros de Chile, Oficial Graduado Ciencias Policiales, Magister en Gestión de Políticas Públicas USACH, Profesor Externo ANEPE, cátedra Seguridad Multidimensional, Profesor Escuela de Oficiales de Carabineros de Chile, cátedra Gestión Operativa. Asesor en Seguridad Pública y Seguridad Privada.

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA REGIÓN

América Latina es la más violenta en términos de criminalidad en relación al resto de las regiones del mundo. Aquello se traduce en que en la última década, más de un millón de personas han fallecido como consecuencia de la violencia producida por la acción de la delincuencia criminal, de acuerdo al último informe del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD).

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2011), los homicidios están asociados especialmente con cuatro factores.

- 1.º Los niveles de desarrollo humano, incluyendo el crecimiento económico, así como la desigualdad.
- 2.º El Estado de Derecho.
- 3.º La disponibilidad de armas de fuego.
- 4.º El tráfico ilícito de drogas y otras formas de delincuencia organizada transnacional.

En este mismo contexto, la violencia criminal en América Latina se podría explicar teniendo en consideración también otras causas que están incidiendo en que este mal delictivo esté afectando a los diferentes países de la región. Es así que se podría decir que algunas de estas causas están profundamente arraigadas en la región, como la acumulación demográfica de hombres jóvenes que no cuentan con oportunidades para trabajar y/o estudiar, y por tanto un porcentaje importante de éstos al ver que el sistema no les da la cabida para desarrollarse como persona, se revelan y se integran a grupos de delincuentes con tareas puntuales y básicas, para después ir avanzando y convertirse en uno de los integrantes de bandas de criminales con una organización mayor.

Otras causas que están incidiendo en que este flagelo social en América Latina sea un uno de los factores que contribuya a generar un clima de violencia y de inseguridad en la población, es la impunidad de los delincuentes. Es quizás una de las causas que más incide en la sensación de temor y abandono que perciben las comunidades, por cuanto constatan la ineficiencia de los Policías y del sistema de justicia penal, para detener y condenar a este tipo de delincuentes. Las cifras hablan

por sí sola, de acuerdo a la información publicada por la Oficina de Naciones Unidas contra el Delito y el Crimen (UNODC), el índice global en todo el mundo de condenas por homicidios es de 43 por cada 100 asesinatos (año 2011), en la región de Latinoamérica este índice alcanza a 24 condenas por cada 100 muertes violentas, siendo la más baja de todo el orbe, incluso más bajo que los países de África, continente que había liderado este indicador en los últimos años.

Estos factores causantes son claves y constituyen indicadores relevantes para diseñar y ejecutar por un lado, las estrategias y planes de acción de cada Estado para enfrentar este tipo de delincuencia organizada y por otro lado, la oportunidad de trabajar en la implementación de acuerdos y protocolos con los países de la región, que permitan la existencia de instrumentos y herramientas legales a nivel multilateral, que posibiliten enfrentar con éxito estas organizaciones delincuenciales.

Entre las características más importantes que posee la criminalidad organizada y por las cual se hace cada vez más necesario la cooperación y apoyo entre los países de la región, es su naturaleza y carácter transnacional de sus actividades legales e ilegales, para lo cual se aprovecha las bondades que entrega la globalización y los tratados y acuerdos económicos existentes entre los diferentes países, situación que les facilita traspasar en forma ilícita crecientes flujos financieros, traficar drogas ilícitas, efectuar ingresos ilegales de seres humanos y realizar contrabando de bienes para desarrollar sus actividades. En ese escenario, la respuesta de los Estados frente a este fenómeno no puede ser únicamente nacional.

Ciertamente, los niveles de violencia son diferentes entre las subregiones dentro de América Latina e incluso dentro de los propios países, por cuanto la situación en México y Centroamérica, sumado a los escenarios que presentan los países de la región andina más Brasil, son diferentes a lo que sucede en los países del Cono Sur y Costa Rica. México, Colombia y los países del llamado Triángulo Norte en Centroamérica (Honduras, El Salvador y Guatemala) son repúblicas y subregiones particularmente afectadas por el crimen organizado y el narcotráfico.

ESTRATEGIAS UTILIZADAS PARA ENFRENTAR LAS NUEVAS AMENAZAS

En América Latina las respuestas estatales al desafío del crimen organizado no han dado los resultados esperados. No hay evidencias para sostener que las ofensivas institucionales han afectado de manera notable las economías criminales, que la difusión del crimen se ha contenido o que la región ha tenido un cambio sustancial en los indicadores de delito y violencia. Por el contrario, la información disponible sugiere que las economías criminales siguen en auge, con múltiples impactos para los países de la región (Garzón, 2014).

Frente a este escenario de inseguridad y temor en algunos países de la Región, el cual afecta la gobernabilidad, estabilidad e imagen política ante sus ciudadanos, los gobiernos han tomado y muchos la mantienen hasta hoy en día, la decisión de recurrir a sus Fuerzas Armadas (FF.AA.) para combatir la violencia en las calles y, a su vez proteger a la sociedad civil. Esta medida fue consecuencia de no tener instituciones policiales sólidas y carentes de profesionalismo, como también de contar con un sistema de justicia falto de transparencia y de probidad en sus actuaciones.

Al principio de los años noventa el escenario que caracterizaba a las FF.AA. de la mayoría de los países de América Latina, era la subordinación al poder político por parte de los militares y su vinculación era solo en temas relacionados con la defensa, los cuales constituyeron los ejes centrales de su accionar como institución, lo cual se debía fundamentalmente a su participación en la política nacional durante las décadas previas. En ese entonces, proponer y decidir su reinstalación en temas internos era prácticamente impensable. Sin embargo, aquel escenario ha ido cambiando por diferentes razones y la participación de las FF.AA. en funciones policiales hoy en día tiende a considerarse inevitable por diversos motivos (Dammert-Bailey, 2007, p. 63).

En primer lugar los gobiernos democráticos tienen y sienten la necesidad político-electoral de dar la impresión de una gestión efectiva frente a la criminalidad, sin embargo sus cuerpos policiales son, en el mejor de los casos, ineficientes, cuando no corruptos. Los políticos frente a este escenario donde uno de los principales responsables (las Policías), no tiene las competencias y la institucionalidad para enfrentar este flagelo y su solu-

ción para resolverla es de muy largo plazo, lo cual se contrapone de manera abierta con los ciclos electorales son de seis años o menos. Por lo cual parece poco racional desde el punto de vista político-electoral, asumir los costos de corto plazo (delincuencia e inseguridad en la población), por reformas que podrían dar fruto en un futuro lejano, como son la creación de nuevos cuerpos policiales y/o una reforma profunda de sus estructuras organizacionales, formación y desarrollo de carrera.

En segundo lugar, tras los atentados del 11-S apareció una nueva amenaza a la seguridad regional y nacional definida por un modelo antiterrorista estadounidense, en el cual los militares se están acercando a los cuerpos de inteligencia y las agencias policiales. Ello tiene implicaciones en algunos países donde el crimen organizado es designado oficialmente como amenaza a la seguridad nacional, lo que implica una importante función de las FF.AA.

Por último, un tercer elemento está marcado por la importancia que representa la inseguridad y el accionar de la delincuencia para la población latinoamericana; preocupación que según las encuestas locales en cada país, coloca a este tema entre los tres temas principales de mayor preocupación de la ciudadanía.

En los países que están siendo afectados por la criminalidad organizada, ya sea por actuaciones violentas promovidas o bien ejecutadas por carteles de la droga, bandas criminales o pandillas tipo maras, se da una especie de círculo vicioso, ya que por una parte los gobiernos de estos países para enfrentar este escenario de violencia que impacta social y económicamente a la comunidad, afectando notoriamente sus derechos humanos como ciudadano. La respuesta de los gobiernos es implementar una política de seguridad pública de mano dura contra los delincuentes, donde su principal actor son las FF.AA., no tan solo en el ámbito situacional de combate al delito, sino que también los militares tienen función en los organismos procuradores de la justicia (Ministerios Públicos y Fiscalías), como también asumen la responsabilidad de conducir transitoriamente los cuerpos de policía municipales y provinciales o estatales según corresponda. En este escenario, se han producido circunstancias denunciadas por organismos internacionales, relacionadas con la violación sistemática de los derechos humanos por parte de los militares, las cuales muchas veces no han sido

aclaradas lo suficientemente y han quedado dudas sobre el accionar de las FAS en este aspecto.

Frente a ello, estos gobiernos quedan frente a una encrucijada de violencia, que se inicia por el accionar de la delincuencia organizada transnacional y se continúa con otra supuesta violencia estadual que afecta los derechos humanos de personas vinculadas directa o indirectamente al crimen organizado.

En lo que respecta a las fuerzas policiales de la Región, la mayoría de éstas se encuentran desbordadas e impotentes. Algunas policías no todas, carecen de efectivos suficientes y los que son parte de la dotación, adolecen de la formación adecuada y tienen escasa conciencia de lo que se entiende por ser parte de un servicio público. También existen altos índices de corrupción y en la mayoría de estas instituciones, sus miembros reciben bajos sueldos, muy diferentes a los que perciben los miembros de las FF.AA. en los mismos países, factores que en su conjunto los hace vulnerables a la corrupción.

Efectuando un recorrido de norte a sur respecto de las formas en que los Estados de Latinoamérica han condicionado el uso de sus FAS para enfrentar la delincuencia organizada, podemos asegurar que las formas de control y de erradicación de este flagelo social varían mucho de un país a otro y, por tanto no se implementa de una forma generalizada, para lo cual en cada Estado se contempla los marcos legales, la real gravedad que demanda la seguridad interior y cuál es el escenario de su entorno regional inmediato.

En este contexto no se puede hablar de modelos o de estrategias únicas a implementar, sino que existirán tantas como situaciones que enfrentar. Se puede decir que el empleo de la fuerza militar no corresponde a un proceso uniforme y que tenga características comunes, sino que como las realidades son diversas, la estrategia a utilizar va depender de las propias realidades y amenazas que enfrenta cada país.

Así, desde la óptica de la legitimidad que otorga el mandato constitucional, encontramos que pueden establecerse tres grandes corrientes de intervención constitucionalmente amparadas. Desde aquellos países que abogan por una incorporación plena y directa de las fuerzas armadas en la lucha contra la criminalidad organizada (México, Guatemala, Honduras, El Salvador), hasta los que contemplan esta

posibilidad como último recurso en los supuestos más extremos de declaración de excepción y sitio (la postura más habitual en la escena internacional), pasando por una posición intermedia, en la que, a tenor de la voluntad política, aunque las funciones de policía y de las fuerzas armadas estén claramente diferenciadas, la normativa constitucional que regula los estados de excepción, sitio o calamidad pública se flexibiliza para amparar la inmersión militar en el ámbito criminal (Brasil) (Fernández & Sansó-Rubert, 2010).

No obstante lo anterior, en aquellos países que no tienen un gran desarrollo normativo institucional y por lo tanto sus disposiciones legales y constitucionales no sean tan claras respecto del tema de la seguridad interior, se pueden producir aspectos relacionados con la superposición de funciones entre militares y policías.

Con todo y tal como se menciona en los párrafos anteriores, se puede decir que las estrategias implementadas por los diferentes países, todas distintas de acuerdo a las realidades que enfrentan, pero donde existe un elemento común en todas ellas, que es la participación de las FAS en funciones de seguridad pública, reemplazando en algunos casos a la fuerzas policiales, los resultados no han sido los esperados y si bien se han alcanzado algunos éxitos, el problema de la criminalidad organizada continúa siendo una verdadera amenaza a la seguridad y estabilidad de los países en América Latina.

Más grave aún, la participación de los militares en tareas vinculadas a la seguridad interior ha propiciado un crecimiento de la violencia en términos de:

- Aumento del número de fallecidos en enfrentamientos armados con las fuerzas militares;
- vulneración de los derechos humanos;
- desertión de miembros de las fuerzas armadas con perfiles especializados para engrosar las filas de las organizaciones criminales – ejemplo lo protagonizan los Zetas, una organización de sicarios formada por desertores de los Grupos Aeromóvil y Anfíbio de las Fuerzas Especiales del Ejército y de la Brigada de Fusileros Paracaidistas (ambas unidades de élite), entrenados en operaciones antidrogas y antiterroristas en los EE.UU. de América;
- casos graves de corrupción en los altos mandos de las FAS;

- pérdida de la confianza de la sociedad respecto de sus Fuerzas Armadas.

POLICÍAS CON ESTATUTO MILITAR

En los países de América Latina los modelos de policía en general representan aquellos del tipo «comunitario», el cual coloca su énfasis en un trabajo de corresponsabilidad y de coparticipación de las policías con la comunidad organizada, de tal forma que sus estrategias están enfocadas a la solución del problema de seguridad a nivel de barrio. Este modelo ha tenido buenos resultados cuando se enfrenta con la delincuencia común, sin embargo para hacer frente a las denominadas nuevas amenazas como el crimen organizado transnacional, donde operan los denominados Carteles o Mafias, con una capacidad de fuego muy superior al que mantienen estas policías, se hace entonces necesario que se evalúe la participación de fuerzas intermedias, es decir aquellas que tienen una mejor organización, formación e institucionalidad que las policías comunitarias, pero que no son militares pertenecientes a las FAS.

En este contexto, la alternativa institucional pueden ser las policías con estatuto militar o de carácter militar o bien las denominada fuerzas intermedias. Este tipo de policía tendría la capacidad de afrontar desafíos que requieren una respuesta más potente que la que puede proporcionar la policía civil común, pero no tan pesada como la militar. Estos cuerpos de policía tienen por una parte, la capacidad de desarrollar tareas que son propias de una policía comunitaria, como también poseen los elementos, el despliegue y los recursos humanos para enfrentar adecuadamente a la criminalidad organizada.

Esta versatilidad es evidente al comprobar el amplio espectro de funciones policiales de estos cuerpos, que irían desde las tradicionales tareas preventivas a las de policía judicial, con capacidad para llevar a cabo investigaciones muy complejas, a través de unidades especializadas en la lucha contra el crimen organizado, por ejemplo. En realidad, aunque hay variaciones según los países, «han desarrollado una amplia gama de especializaciones como el tráfico, la protección medioambiental, combate al terrorismo, policía científica, orden público, inteligencia, servicio marítimo, fronteras»... (Cosidó, 2000, p. 41).

La mayoría de estas policías son cuerpos cuyo origen se remonta, incluso, a finales del siglo XIX, como es el caso europeo o de principios del siglo XX si atendemos a la realidad latinoamericana. La Guardia Civil, en España, la Gendarmería francesa, los Carabinieri italianos, la Guardia Nacional Republicana, en Portugal, la Marechaussée, en Holanda, la Gendarmería rumana o la Gendarmería de Marruecos, son buenos ejemplos europeos, cuerpos que, desde 2005, constituyen la Gendarmería europea (Esquivel, 2005).

En América Latina cabría destacar por su efectividad operativa y prestigio, los Carabineros de Chile y la Gendarmería Nacional de Argentina, cuerpos que también son calificados como «híbridos», capaces de cubrir el vacío de seguridad que media entre las fuerzas militares y las fuerzas policiales (Alda, 2013, p. 263).

Las instituciones antes mencionadas poseen desde su creación, una variada experiencia y conocimiento respecto de los problemas que conlleva la seguridad pública en sus respectivos países. En cada uno de ellos los problemas de seguridad son muy diferentes en cuanto a su naturaleza y dimensión, sin embargo sus actuaciones han respondido a los desafíos que significa enfrentarse a la delincuencia común y a este tipo de amenazas emergentes.

CARABINEROS DE CHILE: HISTORIA Y EVOLUCIÓN

Al inicio del siglo XX, Chile tenía graves problemas de delincuencia tanto en las ciudades como en aquellas localidades más apartadas ubicadas en el sector rural. En este escenario y como consecuencia del bandolerismo (delincuentes que se concentraban su accionar en los campos y sectores rurales, especialmente el robo de animales y el abigeato de éstos), se organiza e inicia sus funciones de policía rural el Cuerpo de Gendarmes para las Colonias, con la finalidad de combatir aquel bandolerismo en los campos de las provincias al sur del Biobío. A su mando quedó el Capitán de Ejército Hernán Trizano Avezana, quien se había desempeñado anteriormente como Comandante de la Policía Rural de Temuco (Manual Doctrina Carabineros, 2010, p. 41).

Tal fue la eficiencia de este Cuerpo, que los bandoleros trasladaron sus fechorías más al norte. En esta circunstancia, las autoridades ordenan que determinadas unidades del Ejército de Chile, debían asumir la tarea de atender esta situación. Así, los regimientos Cazadores, Lanceros, Guías y Dragones destinaron un escuadrón a disposición del Ministerio del Interior, creándose el Regimiento Gendarmes en el año 1903, unidad militar con función policial, cuyo mando fue asumido al año siguiente por el Teniente Coronel don Roberto Dávila Baeza (Manual Doctrina Carabineros, 2010, p. 41).

A este destacado Oficial del Ejército le correspondió reorganizar el Regimiento Gendarmes, que en el año 1906 pasa a llamarse Regimiento de Carabineros, el cual tuvo un uniforme propio de color gris-verde. Esta unidad, si bien formaba parte del Ejército, para el cumplimiento de sus funciones dependía del Ministerio del Interior, y en provincias y departamentos, de los Intendentes y Gobernadores. (Manual Doctrina Carabineros, 2010, p. 41).

En 1919 el gobierno de entonces viendo las necesidades de contar con una organización diferente y no dependiente del Ejército, dicta la primera Ley Orgánica del Cuerpo de Carabineros, que en la práctica lo independizaba de su institución materna y pasaba a depender solamente del Ministerio de Interior, definiéndola en su art. 1.º como: «Una Institución Militar, encargada del mantenimiento del orden en todo el territorio de la República, y en particular en los campos y caminos públicos» (Bustos, 2012, pp. 127-140).

En el año 1925 el Ministerio del Interior designa como Comandante General del Cuerpo de Carabineros, al Teniente Coronel de Ejército Carlos Ibáñez del Campo, quien dos años más tarde, ya como Coronel y en calidad de Vicepresidente de la República, funda Carabineros de Chile mediante el Decreto con Fuerza de Ley 2.484, del 27 de abril de 1927.

Este Decreto con Fuerza dispone la fusión de todos los cuerpos policiales que a ese año estaban desarrollando funciones de seguridad pública interior en Chile, es decir la Policía Fiscal, el Cuerpo de Carabineros y las Policías Comunales, dando origen a una nueva institución denominada «Carabineros de Chile», la cual mantiene el carácter militar y es la única responsable de la seguridad y de la función de policía en el país.

NORMAS LEGALES Y CONSTITUCIONALES SOBRE EL «CARÁCTER MILITAR»

Carabineros de Chile dicta su primera Ley Orgánica el 23 de diciembre de 1927, ocho meses después de haberse decretado su fundación como tal. Por medio del Decreto con Fuerza de Ley n.º 8352, se establece que todos sus miembros quedan sujetos al fuero militar y por tanto sometido a las disposiciones del Código de Justicia Militar, estableciendo en su artículo 1.º entre otros aspectos, que es una institución de carácter militar, estatuto que nunca lo ha perdido en toda su trayectoria nacional (Bustos, 2012, pp. 127-140).

En el año 1973 por disposición de la Junta de Gobierno que asumía el control de la nación por medio un pronunciamiento militar, dispone que Carabineros de Chile cambie de dependencia desde el Ministerio del Interior al de Defensa. El Decreto que disponía tal cambio establecía además que dicha modificación no significaba un cambio en las responsabilidades que tenía en cuanto a resguardar la seguridad pública y continúa desarrollando sus funciones de índole policial.

Dos años más tarde, en el año 1975, se dicta una nueva Ley Orgánica de Carabineros de Chile, definiéndola en su artículo 1.º como «(...) una institución policial, profesional, técnica y de carácter militar (...)», estableciendo en su artículo 9.º que todo el personal de Carabineros queda sometido a las disposiciones del Código de Justicia Militar.

Este carácter militar que se reconoce y se destaca en una institución como Carabineros de Chile, posibilitó además que sus miembros que se caracterizan por su disciplina, aptitudes, conducta y espíritu de cuerpo (entre otros valores de la doctrina institucional), también puedan ser excelentes soldados, participando en el 1978 en la movilización de tropas al sur de Chile, con motivo de una amenaza de guerra en una disputa territorial con Argentina por la soberanía de tres islas ubicadas al sur del canal de Beagle.

Posteriormente en el año 1990, se dicta la Ley Orgánica que se encuentra vigente actualmente, en la cual se conserva la característica de ser una institución de carácter militar.

En este mismo contexto, la Constitución de la República de 1980, la cual ha sido modificada por los gobiernos democráticos a partir de 1990, ratifica el carácter militar de la institución, estableciendo el artículo 101.º, que tanto las Fuerzas Armadas como Carabineros de Chile son cuerpos armados, esencialmente obedientes y no deliberantes, ratificando de esta forma, con fuerza constitucional su estatuto militar.

CARACTERÍSTICAS DEL CARÁCTER MILITAR

1. Significado del carácter militar

El carácter militar en Carabineros como concepto no es muy conocido en cuanto a su real significado, sino que solamente se hace referencia cuando se describen las normas constitucionales y legales que lo consideran expresamente (Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, artículo 1.º), y ello no es suficiente para explicar su real alcance, significado e implicancias, situación que muchas veces conduce a error o a una confusión por parte de la opinión pública.

Para entender bien el significado de la expresión «carácter militar», es fundamental analizar en profundidad la palabra «carácter», pues es justamente esta palabra la que establece que Carabineros no es militar a cabalidad, sino que se aproxima a lo que es su naturaleza militar, es decir tiene afinidad o cercanía con lo castrense, pero nunca va tener la identidad ni tampoco la esencia de ser militar, es decir existe semejanza pero no igualdad.

Para una mejor comprensión y entendimiento de lo antes mencionado, el alcance de la expresión «de carácter militar», significa que si es de carácter militar, precisamente no es militar.

2. El carácter militar se corrobora a nivel constitucional

La Constitución Política de la República, en su Capítulo XI, específicamente en el artículo 101.º, inciso 3.º, señala que las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile tienen en común de ser «cuerpos armados», im-

poniendo como exigencias puntuales para su desarrollo como tal los siguientes elementos:

- Ser esencialmente obedientes y no deliberantes;
- tener un sistema jerárquico;
- una normativa (Reglamento) de Disciplina, y
- profesionalismo específico.

Complementando lo antes indicado, el tener una calificación de cuerpo armado no significa necesariamente que sea militar, porque por ejemplo Gendarmería de Chile que es un servicio que tiene la responsabilidad de la seguridad y vigilancia de los recintos penales en Chile, puede ser calificado como un cuerpo armado, pero definitivamente no es militar.

3. Obedientes y no deliberantes

El ser un «cuerpo armado» significa que el país y sus ciudadanos en una demostración de confianza, le entregan a las Fuerzas Armadas y a Carabineros el poder de las armas, quienes a cambio se les exige ser esencialmente obedientes a la Ley y a los Poderes del Estado, como una manera de cautelar que no se incurra en un uso arbitrario e ilegal de dichas armas, caso contrario aquello podría derivar en un escenario de franca anarquía.

En este mismo orden de ideas, la potestad de la entrega, uso y de la mantención de armas de fuego, implica que los componentes de estas instituciones no pueden deliberar, es decir se les impide que puedan hacer declaraciones de orden político partidistas o de emitir opiniones sobre circunstancias que son del ámbito político, todo lo cual constituye un resguardo para impedir que influyan para burlar o torcer la voluntad popular, bajo la presión o amenaza ilegítima del empleo de las armas de que disponen.

Es por ello que cuando la Carta Fundamental habla de las exigencias a que se deben someter los cuerpos armados, la autoridad constituyente pudo haber colocado en primer orden a la disciplina, la jerarquía o bien al mando; sin embargo, estimó priorizar la frase

«esencialmente obediente» y a continuación agregó «no deliberante», ambos conceptos igualmente fundamentales en sus significados. A continuación en el cuerpo legal utiliza la palabra «además», que en estricto rigor significa por añadidura, para señalar que son «jerarquizadas, disciplinadas y profesionales», características que a pesar de tener la misma relevancia que las anteriores, las incluyó con posterioridad.

4. Legalidad del carácter militar

Ese carácter se entrega a la Institución, fundamentalmente por su origen, formación, disciplina, jerarquización, no deliberación, profesionalismo e historia, valores que están debidamente protegidos por el Código de Justicia Militar, al que está adscrito Carabineros de Chile. Estos valores que a la luz de cualquier persona sin un previo conocimiento de sus significados y alcances, pueden aparecer como abstractos y sin una aplicación práctica, el Código de Justicia Militar los hace realidad mediante la creación de una institución jurídica denominada «Actos del Servicio», ya que no pudiese haber actos del servicio, sino existiese el valor militar fundamental que es la disciplina.

En este orden de ideas y en consecuencia a lo antes señalado, tanto en la forma como en el fondo, Carabineros tiene un acendrado carácter militar y se estima que éste es un componente esencial para desarrollar una gestión eficiente, eficaz y efectiva, ya que esta característica conlleva mantener una férrea disciplina policial, que constituye el pilar fundamental de la organización, con prescindencia absoluta de actividades políticas y gremiales.

Es importante hacer notar que el Código de Justicia Militar considera militares a los Carabineros, para los efectos de juzgarlos ante la participación en la comisión de delitos especiales, claramente tipificados en su articulado, para lo cual se les concede un estado especial denominado «fuero militar», el cual cubre tanto a los integrantes de las Fuerzas Armadas como al personal de Carabineros, sin establecer ninguna distinción, razón por la cual en caso de incurrir en delitos militares como la desertión, violencia innecesaria, maltrato de obra o insubordinación, todos previstos en este código, son procesados con arreglo

a las disposiciones establecidas en él y, en la práctica quienes resulten responsables de los delitos que se les imputa, la severidad de las penas es más alta y más drástica que si hubiesen sido procesados y condenados por los tribunales ordinarios.

5. Jerarquización

El carácter militar además de la disciplina, conlleva también en su organización una jerarquización de sus cuadros, modelo que se concibe como indispensable para una institución de las características de Carabineros de Chile, todo lo cual ha significado una gran fortaleza en su funcionamiento profesional a lo largo de sus 87° años de existencia.

La jerarquización es el orden escalado entre los diversos cargos y rangos dentro de una organización de esta naturaleza y para que exista jerarquía debe existir un orden de antigüedad. En el caso de Carabineros este se traduce en grados y escalafones, que significa que su personal está jerarquizado, lo que permite regular sus relaciones de mando y subordinación.

De igual modo la jerarquización viene a ser un sinónimo de subordinación, ya que la jerarquía es la organización formal de la institución y la subordinación es la transmisión de ella a través de toda la estructura orgánica, lo cual se traduce en órdenes e instrucciones con el propósito de alcanzar los objetivos institucionales.

Carabineros es una institución jerarquizada y ello significa que su personal guía su accionar y desempeño profesional, por las directivas, instrucciones, ordenes e informaciones que emanan exclusivamente de sus mandos directos, lo cual constituye la voz única y orientadora que traza y define los procedimientos y protocolos de actuación, lo cual entrega una uniformidad y armonía en tales procesos.

6. Disciplina

La potestad disciplinaria es uno de los atributos que posee la autoridad superior en una institución que tenga el carácter de militar, además

de aquel que entrega el respectivo mando. Conforme a esta potestad, el superior jerárquico puede y debe fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones funcionarias que debe efectuar un subalterno, de acuerdo y en la forma que lo señalan las leyes y reglamentos respectivos.

La disciplina es una de las características más relevantes en este tipo de instituciones y, en el caso de Carabineros de Chile, constituye un pilar fundamental y fuente de su doctrina institucional.

El significado de disciplina tiene que ver con la correcta «observancia de las leyes y el ordenamiento de una profesión o instituto». La verdadera disciplina es aquella que la propia persona se da por sí misma, mediante el libre ejercicio de la voluntad. Cuando se asimila una disciplina consciente, donde ésta es aceptada con agrado y por propia voluntad, hace comprender que con su cultivo y respeto, se puede lograr el perfeccionamiento de espíritu y de los actos que conducen y dan como resultado un efectivo rendimiento en la gestión policial.

Conceptualmente la disciplina puede ser interpretada como un estilo de vida, en la cual reina la armonía, el respeto mutuo de sus integrantes y el sentido de responsabilidad hace la labor que realiza. Las sociedades en el mundo, desde su núcleo más básico que es la familia hasta la organización del Estado, no pueden desarrollarse y alcanzar el bien común, sino existe un concepto de disciplina.

Carabineros de Chile tiene una abundante normativa reglamentaria que guía y orienta a sus miembros regulando el modo de vida institucional. Posee un Reglamento de Disciplina, donde se encuentran entre otros aspectos, la tipificación de las faltas en las cuales puede incurrir un Carabinero, encontrándose además las competencias disciplinarias de los diferentes mandos, conforma a su jerarquía y mando que un momento puede ostentar. Por su parte, los delitos vinculados a la disciplina se encuentran estipulados en el Código de Justicia Militar.

7. Profesional

Ser profesional implica poseer un conocimiento especializado obtenido a través de una capacitación educativa formal, en planteles de formación, de perfeccionamiento y de especialización con que cuenta la

institución, junto con elevadas normas éticas y espíritu de servicio. En otras palabras, ser una persona calificada, responsable, honesta y capaz que coopera al logro del bien común. De esta manera, puede brindar un servicio o elaborar un bien, garantizando un resultado con calidad de excelencia.

8. Importancia del carácter militar

Al igual que otras instituciones policiales en el mundo que ostentan este carácter militar (Gendarmería Nacional Francesa, Guardia Civil de España, Arma de Carabiniere de Italia, Guardia Nacional Republicana de Portugal, Gendarmería Nacional Argentina, Jandarma de Turquía, Real Dutch Marechaussex de Holanda, Fuerzas Darack de Jordania, Gendarmería de Marruecos y Fuerza de Seguridad Interna de Qatar), Carabineros de Chile al poseer dicha calidad constituye una real garantía de obediencia y profesionalismo para el Estado, el Gobierno y para la ciudadanía en general, a la vez que es una fortaleza para la propia institución, pues asegura unidad de pensamiento y de acción, un comportamiento ejemplar sustentado en valores y principios que le entrega el Código de Ética, disciplina, vocación de servicio, espíritu de sacrificio y, una permanente y desinteresada búsqueda de todo aquello que contribuya al bien común y a la paz social.

De igual forma la importancia que reviste el carácter militar en una institución como Carabineros de Chile, se manifiesta diariamente en el accionar y gestión profesional de cada miembro, que en modo alguno afecta o es negativo para las funciones preventivas, investigativas y de control de orden público que le corresponden realizar, como en algunas oportunidades se ha pretendido argumentar, sino que ocurre todo lo contrario, ese carácter le entrega una identidad propia y el reconocimiento y la confianza ciudadana.

En este sentido, tenemos que entender entonces que el carácter militar tiene un efecto de orden interno; es decir, en el funcionamiento de la Institución como sistema. Pero este carácter militar no es extensivo en una dimensión externa a su relación con la comunidad, ya que en este caso el carácter que prevalece es el «policial».

MISIÓN Y FUNCIONES DE CARABINEROS DE CHILE

1. Misión institucional

El artículo 101 de la Constitución define claramente que nuestra misión tiene rango constitucional:

Artículo 101. Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas solo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública. Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

Qué es dar eficacia al Derecho

Corresponde a Carabineros de Chile, como integrante de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, dar eficacia al derecho, que en la práctica consiste en hacer realidad tangible las disposiciones que establecen las normas legales: *cumplir y hacer cumplir la ley y que esta sea acatada con respeto por las personas y con sentido de justicia*. Carabineros materializa el presupuesto de la coacción legítima de la sociedad para promover el orden y la seguridad pública interior.

Carabineros de Chile en su relación con los Tribunales de Justicia y el Ministerio Público, con los cual existe una vinculación permanente en su calidad de auxiliar para el cumplimiento de sus resoluciones, también da eficacia al derecho cumpliendo sin más trámite las órdenes judiciales y los actos de instrucción recibidos, con las excepciones que contempla la ley.

Garantizar el Orden Público y la Seguridad Pública Interior

La función garantizadora del Orden y la Seguridad Pública interior del Estado se encuentra vinculada sustancialmente a la eficacia del ordenamiento jurídico. En efecto, el concepto de Orden Público consiste

en la tranquilidad que resulta del respeto a las normas de convivencia por la autoridad que ejerce sus atribuciones dentro del Estado de Derecho y la comunidad que la obedece y respeta, comprendiendo que es legítima. Ambas nociones se encuentran indisolublemente unidas.

Al aplicar este concepto a los fines operacionales de Carabineros, cuya función es esencialmente preventiva, se puede advertir que se altera el Orden Público cuando se infringen las normas básicas de convivencia, se rompe el contrato social al punto que se atenta contra la seguridad y derechos de otras personas, afectando el buen funcionamiento del Estado y la tranquilidad pública.

Por su parte, la Seguridad Pública radica en mantener libre y exento de peligro, daño o riesgo el normal ejercicio de los derechos y deberes por parte de gobernantes y gobernados en todo el territorio de la República, es decir la seguridad pública se orienta fundamentalmente a que las actividades se puedan desarrollar sin problemas.

2. Ley Orgánica Constitucional de Carabineros

Carabineros de Chile, dado lo fundamental de su rol para el buen funcionamiento de la sociedad, es regulado por una Ley Orgánica Constitucional: la n.º 18.961, de 27 de febrero de 1990. Esta norma legal contiene los aspectos más relevantes del perfil de la Institución como componente del Estado de Chile. De ahí que parte importante de sus artículos se refieran directa o indirectamente a materias doctrinales.

3. Roles y funciones de Carabineros de Chile

Los Roles de Carabineros se encuentran contenidos mayoritariamente en su Reglamento N.º 1 «Organización y Funcionamiento» y han sido definidos con un profundo contenido doctrinal, para facilitar el cumplimiento de los objetivos de la Institución, particularmente para quienes tengan el deber de cumplirlos cuando las circunstancias así lo demanden.

Estos roles son los siguientes:

Rol preventivo: Constituye la misión esencial de la Institución y requiere del contacto permanente y fluido con la comunidad; son de ac-

ciones que realiza el carabinero mediante su presencia en calles y caminos, resguardando la vida y bienes de las personas. Este resguardo permite contribuir a la paz y al equilibrio social y con ello al pleno desarrollo de la Nación. Constituye su rol esencial y primario.

Rol de control del orden público: Estrategias operativas y tácticas que desarrolla Carabineros para restaurar el orden público especial quebrantado y para practicar y hacer practicar los actos de instrucción y las ordenes decretadas por las autoridades judiciales y administrativas competentes. Que la vida de todos se desarrolle en completa normalidad es tarea de todo Carabinero. Sin embargo, para las situaciones complejas que alteran esa normalidad, la Institución cuenta con un grupo de hombres y mujeres preparados física y mentalmente para resguardar el orden público y devolver la tranquilidad a la ciudadanía.

Rol educativo: Carabineros orienta gran parte de su labor a crear conciencia en las personas y a promover valores que permitan una sana convivencia social, junto con la entrega de recomendaciones para que adopten buenas decisiones en resguardo de su integridad y las de sus familias.

Rol de comodidad pública: La institución despliega un conjunto de acciones destinadas a proporcionar colaboración e información de interés práctico a la comunidad. No importan el lugar ni la hora, los Carabineros siempre estarán disponibles para responder a las inquietudes de la ciudadanía.

Rol de solidaridad social: A través de diversas iniciativas y conjunto de acciones, la institución tiende una mano amiga a quienes más lo necesitan, en especial en situaciones de emergencia, brindando un apoyo oportuno y desinteresado a la comunidad nacional.

Rol de integración nacional: Es el conjunto de actividades que cumple la Institución en aquellos lugares geográficos lejanos, garantizando la soberanía nacional y otorgando vigilancia en los límites terrestres de nuestro país.

Rol investigativo: La institución como organismo auxiliar de la justicia, contribuye a esclarecer y a comprobar los crímenes y simples delitos, a través de acciones sistemáticas, metodológicas, técnicas y científicas,

amparadas en la normativa legal y reglamentaria. Con personal especializado, modernas herramientas y tecnología de punta, Carabineros encuentra las respuestas fundamentales para dar eficacia al derecho.

A partir de los años 60 y hasta la década de los 80, tienen lugar diversas muestras de la orientación institucional hacia el desarrollo de un trabajo de excelencia. Surgen diversas áreas especializadas: la Prefectura Aérea, los Departamentos Drogas O. S.7, de Operaciones Policiales Especiales GOPE, Laboratorio de Criminalística (Labocar), Departamento Encargos Vehículos y Personas, Investigación de Accidentes en el Tránsito (SIAT), Investigación de Organizaciones Criminales (O. S.9), Prevención de Riesgos, Forestal y Medio Ambiente O. S.5, Protección de Personas Importantes, Servicios de Fronteras O. S.3, Tecnologías de la Información, Dpto. de Organizaciones Comunitarias, entre otros.

ESTRATEGIAS POLICIALES DE CARABINEROS DE CHILE

La seguridad pública es una necesidad fundamental de los Estados y de cada uno de sus habitantes sin excepción. Su satisfacción que ya en sí misma es un derecho, hace posible el ejercicio de muchos otros que finalmente permiten el desarrollo de una Nación y de todos sus habitantes.

En este mismo contexto, la delincuencia es un problema complejo que obedece a diversos factores, por lo cual requiere ser abordada desde un enfoque integral y sistémico, en el cual las instituciones policiales juegan un rol relevante. En este sentido, los aumentos en la efectividad policial y por lo tanto la reducción de aquella delincuencia, debe estar asociada al trabajo que desarrolla Carabineros en conjunto con la autoridad nacional y local, como también con la comunidad a la cual se debe, a través de la implementación de estrategias y planes orientadas a mantener y reducir los niveles de delincuencia y con ello mejorar la sensación de seguridad de la población.

Algunas de las estrategias operativas de Carabineros de Chile que han contribuido al logro de tener como país uno de los mejores índices de seguridad a nivel del continente americano, como también haber mantenido la tendencia a la baja de los niveles de victimización desde el

año 2005 al 2013, han sido entre otros, el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva y la estrategia operativa para enfrentar el narcotráfico y el crimen organizado en la Macro Zona Norte de nuestro país. De cada uno de éstos se efectuará una breve descripción y funcionalidad operativa.

1. Plan cuadrante de seguridad preventiva

Esta modalidad de trabajo diseñada e implementada por Carabineros de Chile pretende satisfacer las crecientes demandas de seguridad de la comunidad a través de una labor sectorizada y focalizada para aumentar la eficacia del accionar policial, incrementarla presencia en terreno tanto de personal como de recursos, disminuir los tiempos de respuesta y promover una relación más directa con las personas para desempeñarse coordinadamente en la búsqueda de una mayor tranquilidad.

El Plan Cuadrante ha involucrado profundos cambios en el trabajo de la Institución, siendo uno de los más característicos la reconfiguración de los sectores territoriales urbanos en áreas predeterminadas. Dicha estrategia operativa también representa una forma de desplegar los servicios de manera más dinámica, abierta a la innovación e incorporando nuevas tecnologías, metodologías y herramientas para desarrollar una óptima gestión integral.

Concepto de cuadrante: Técnicamente se ha definido como un subsector de responsabilidad de naturaleza variable, parametrizado de acuerdo a criterios preestablecidos, en el cual se administran y/o ejecutan acciones programadas de vigilancia policial preventiva y de reacción operativa.

Para una mejor comprensión del concepto antes mencionado, se puede decir que el territorio de responsabilidad de una Comisaría (unidad policial base), se dividió en sectores claramente delimitados, de los cuales se obtiene información sobre el número de habitantes, sus características, el tipo de sector (residencial, comercial, industrial, cívico o bien una combinación de algunos de éstos), de las actividades económicas y sociales más importantes y, en especial del nivel de delitos que mantenía ese subsector. A cada una de estas áreas de acción se les de-

nominó Cuadrantes y su patrullaje y prevención quedó a cargo de personal seleccionado de acuerdo a la demanda que presentaba cada uno de éstos.

La estrategia apunta a desarrollar servicios orientándose informados, con énfasis en la prevención en el área territorial de un cuadrante, incorporando técnicas modernas de gestión operativa y manteniendo con la comunidad una permanente integración que posibilite un trabajo coordinado, sistematizado y orientado a la resolución de sus problemas de seguridad. Ello demanda utilizar tecnologías, metodologías, modelos e instrumentos para hacer más eficiente la labor, disponiendo de un sistema de control de gestión que monitoree los indicadores para los diferentes tipos de objetivos, con el propósito de contribuir a disminuir el delito, reducir el temor y con ello aportar para mejorar la calidad de vida de la población.

2. Estrategia contra el narcotráfico macro zona norte del país

La mayor parte de la cocaína producida en Colombia va en dirección de los EE.UU., mientras que la producida en Perú y en Bolivia van principalmente en dirección de Europa y Oceanía. Sin embargo, los países de Sudamérica, en especial Brasil, Argentina y Chile, son considerados un mercado emergente de consumo de dicha sustancia. Esta aparente división del trabajo o bien diferenciación de los mercados productores de cocaína, tiene una relevancia mayor cuando se trata de establecer las nuevas fuentes de riesgo para Chile, por cuanto la salida de la droga desde los países productores, necesariamente va a requerir de los corredores bioceánicos y de los puertos y aeropuertos de las ciudades más próximas a los centros de elaboración de la cocaína.

Lo anterior, constituye en la actualidad una gran amenaza para Chile y en especial para las ciudades del norte de nuestro país, por cuanto éstas poseen una importante infraestructura portuaria y aeroportuarias, entidades financieras y todos los servicios requeridos para este tipo de operaciones ilícitas, teniendo en consideración que ya se han desbaratado importantes incautaciones de drogas provenientes de los países productores y con destino hacia los mercados antes mencionados.

En este escenario, el Gobierno del presidente Sebastián Piñera diseña e implementa el Plan Frontera Norte (PFN), dado a conocer en octubre de 2011, está orientado a lograr una efectiva coordinación multisectorial para fortalecer la frontera marítima y terrestre de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta.

El objetivo principal del PFN es «evitar el ingreso y salida de droga y contrabando del país a través de puertos, sectores costeros no habilitados, complejos fronterizos y pasos no habilitados».

Para lograr el objetivo planteado, el PFN incorpora y relaciona los espacios marítimos, aéreos y terrestres; los pasos habilitados y no habilitados en la línea fronteriza, integrando medios humanos y tecnológicos que permitan la observación, alerta y oportuna acción policial, con una gestión coordinada de los actores, mejorando las capacidades operativas de Carabineros de Chile, de la Policía de Investigaciones y de la Dirección del Territorio Marítimo, dependiente de la Armada de Chile a través de sus respectivas Gobernaciones Marítimas, como también de los demás servicios públicos (Servicios Nacional de Aduanas y el Servicio Agrícola y Ganadero SAG), que tienen responsabilidades en el control fronterizo.

Para potenciar el trabajo de Carabineros en el ámbito de esta estrategia de nivel multisectorial en la zona norte de nuestro país, se crea la Dirección de Drogas e Investigación Criminal Zona Norte, con el propósito de acentuar la participación institucional en el PFN, participando activamente en las tres líneas estratégicas de trabajo. Para ello se han adquirido modernos recursos tecnológicos y logísticos para la lucha contra el narcotráfico, creando además un Centro de Análisis y de Operaciones, lo cual a futuro se puede transformar en un referente para el trabajo de inteligencia y de combate al crimen organizado transnacional.

Este Centro de Análisis y de Operaciones de Drogas e Investigación Criminal (CAODI) tiene por misión planificar, coordinar y controlar las operaciones contra el tráfico de drogas a partir del análisis realizado. Constituye un cerebro contra el crimen organizado y las drogas, convirtiéndose en un articulador y amplificador de los resultados para intercambiar información, coordinar las operaciones y promover las acciones de coordinación entre las unidades operativas de Carabineros especializadas (OS 7 y OS 9), con las unidades fronterizas, como también con el resto de las instituciones que participan del PFN.

NIVEL DE ACEPTACIÓN Y DE CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA CON CARABINEROS DE CHILE

La última encuesta de opinión del mes de julio de 2014, del Centro de Estudios Públicos (CEP), una de las mediciones de este tipo que tiene una importante credibilidad en Chile, en especial por la metodología que utiliza para obtener los resultados (entrevista personal), ha posicionado a Carabineros de Chile como la institución más creíble del país, obteniendo un respaldo de la ciudadanía de un 56%, un incremento del 8% respecto de la anterior medición.

Estos resultados obtenidos por la institución, es una distinción de la comunidad hacia Carabineros y son fundamentales para el ejercicio eficaz de las tareas de prevención y control del delito. Ello porque cuando existe credibilidad en una institución policial, el número de denuncias aumentan y por tanto disminuye la cifra negra, la ciudadanía acepta y hace suya las recomendaciones que el Carabinero le entrega en el día a día y nuestra presencia física en la calle infunde tranquilidad en las personas de bien.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS POLICÍAS CON ESTATUTO MILITAR

A continuación se dan a conocer de una forma general las ventajas que tienen los países que cuentan con Policías con Estatuto Militar en el control de la delincuencia y para enfrentar el crimen organizado transnacional y por consecuencia las que podrían tener aquellos Estados que se atrevan en un futuro cercano por la creación de este tipo de instituciones. De igual modo se describen algunas desventajas que se atribuyen a este tipo de policías, para completar el análisis de este tipo de organizaciones.

Ventajas:

- Se evita la militarización de la Seguridad Pública y con ello una serie de consecuencias negativas relativas al empleo de las FAS en tareas que no son propias y para las cuales si bien pueden ser eventualmente preparadas, sin embargo éstas no han sido formadas

para este tipo de misiones. En ello se encuentra radicada la gran diferencia en optar por una u otra estrategia.

- Las fortalezas que les da el carácter militar en las instituciones de policía que están investidas de este cualidad se pueden resumir en los siguientes conceptos, todos presentes en el actuar de sus miembros:

- Férrea disciplina.
- Apolitidad.
- Prescendencia de actividades sindicales o gremiales.
- Fuerte jerarquización.
- Orgullo de sus tradiciones.
- Acendrado sentido del honor.

- De igual modo, las Policías con estatuto militar en el marco de sus actuaciones en el ámbito de la seguridad pública, generan una serie de beneficios para el país y para el Gobierno legalmente constituido. Estos son:

- Garantizan a la autoridad política contar con una institución disciplinada.
- Institución formada por miembros profesionales institucionales.
- Cuerpo armado no sindicalizado, apolítico, obediente y no deliberante.
- Instituciones con tradicional espíritu de sacrificio.
- Integrantes de la organización sometidos, en sus actuaciones, a una responsabilidad legal, histórica y ética institucional.

- Existe consenso entre los autores que han escrito sobre la participación de las FAS en temas de seguridad pública, en cuanto a cuáles son las amenazas que, en mayor o menor medida, están afectando a los países de la región, las cuales fundamentalmente están relacionadas con las actividades y negocios ilegales de la delincuencia organizada transnacional, donde el narcotráfico constituye el elemento central y característico en las actividades de estas organizaciones. Este tipo de criminalidad presenta una serie de características que algunos reconocidos expertos en esta materia la han calificado como nuevas amenazas, amenazas emergentes, intermedias o híbridas y que requieren, para ser enfrentadas adecuadamente, de insti-

tuciones que tengan también una estructura institucional híbrida, como es el caso de las llamadas fuerzas intermedias o Policías con Estatuto Militar. Su doble naturaleza civil y militar, su formación y profesionalismo, hace de dichas fuerzas sean las más adecuadas para el combate de este tipo de amenazas.

- Es necesario que exista una clara delimitación y distinción entre los conceptos de seguridad pública interior y el de seguridad exterior, los cuales de alguna forma se empiezan a confundir cuando se advierte una abierta participación de las FAS en temas y problemas de seguridad pública, que le son propios de las instituciones de policía y en definitiva de los Ministerios del Interior de cada país. En este contexto, es muy trascendente y oportuno la existencia de este tipo de policía o fuerza intermedia, ya que no sólo proporcionan la posibilidad de combatir con más eficacia el crimen organizado, principal amenaza en la región, sino que además aseguran la división entre seguridad interior y exterior, evitando así la militarización de aquel ámbito. Es fundamental la separación clara y precisa entre seguridad interior como función de la policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, p. 43).
- El estatuto militar que poseen instituciones policiales en varios países del mundo y de Carabineros de Chile en particular, garantiza a la autoridad política la seguridad de contar con instituciones férreamente disciplinadas y formada por miembros juramentados para observar fielmente el cumplimiento de su deber, llegando al extremo de sacrificar su propia vida si fuese necesario en defensa de aquellos postulados. Disciplina y fidelidad son valores fundamentales para la subsistencia de la institucionalidad y del Estado de Derecho en una nación, puesto que la policía es la primera línea de defensa del Orden Público y del bien común general.
- Una policía con estatuto militar contiene elementos imprescindibles para llevar a cabo una lucha eficaz y efectiva contra este tipo de amenazas como el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo, el tráfico ilícito de armas de fuego, las pandillas juveniles tipo maras, el tráfico ilícito de inmigrantes y la trata de personas, ya que

puede combinar diversas capacidades para enfrentar este tipo de delitos, también denominados «duros», como por ejemplo unidades de inteligencia policial y de índole criminal, con una potente despliegue de fuerzas en todo el territorio nacional, agregándole a ello que sus miembros mantienen una sola doctrina de trabajo y de procedimiento policial, como es el caso particular de Carabineros de Chile.

- Según Ignacio Cosidó Gutiérrez, político español, director general de la Policía desde el 30 de diciembre de 2011, la versatilidad es evidente al comprobar el amplio espectro de funciones policiales de estos cuerpos, que irían desde las tradicionales tareas preventivas a las de policía judicial, con capacidad para llevar a cabo investigaciones muy complejas, a través de unidades especializadas en la lucha contra el crimen organizado, por ejemplo. En realidad, aunque hay variaciones según los países, han desarrollado una amplia gama de especializaciones como el tráfico, la protección medioambiental, combate al terrorismo, policía científica, orden público, inteligencia, servicio marítimo, fronteras, etc. (Cosidó, 2000, p. 41).
- La circunstancia de que estos cuerpos posean un estatuto militar, no implica necesariamente una militarización de la seguridad pública, como así lo demuestran la labor que desarrollan este tipo de organizaciones tanto en Europa, como en América Latina. Lo que determina este riesgo es la eventual dependencia y su estructura orgánica que presentan estas corporaciones respecto al poder militar. En el caso de Carabineros de Chile, desde su creación como institución policial de carácter militar en el año 1927, su dependencia solo ha correspondido al Ministerio del Interior, excepcionalmente durante un periodo de tiempo de nuestra historia democrática, su dependencia fue del Ministerio de la Defensa Nacional, sin embargo aquella solo era desde el punto administrativo, ya que su dependencia operativa siempre estuvo en el Ministerio responsable de la seguridad pública. De hecho, lo más importante es que la propia existencia de estos cuerpos evita la intervención militar en la seguridad interior y por tanto la militarización del ámbito interno.
- La disciplina que es uno de las características más sobresalientes de las instituciones policiales con estatuto militar, constituye una fortaleza interna propia del carabinero para desarrollar una labor efec-

tiva y responsable y, al mismo tiempo es un mecanismo de control de sus miembros de gran utilidad, que no afecta al servicio policial prestado al ciudadano. En este sentido, la disciplina y valores como el espíritu de cuerpo, la honradez y probidad administrativa, la legalidad de sus actuaciones, la entrega y la dedicación incondicional, forman parte de una cultura corporativa que opera necesariamente a favor de una mayor eficacia en el servicio y en la profesionalidad de Carabineros de Chile.

Que la policía adopte una estructura interna militar o civil no es determinante para que sea o no una policía represiva y no respetuosa con los derechos humanos. Lo determinante es que una y otra se someta a las exigencias y parámetros de una policía democrática (Hazenbergh, 2001, p. 179).

- Si la existencia de estos cuerpos no significa necesariamente la militarización de la seguridad interior, hay que agregar un valor añadido de considerable importancia, ya que no puede olvidarse que precisamente el recurso a este tipo de policías impide que sean los militares quienes se encarguen de la seguridad interior. De manera que lejos de militarizar, contribuirían al proceso contrario, la desmilitarización (Alda, 2013, p. 269).

Desventajas:

- La implementación de procesos de reforma de instituciones policiales en América Latina orientadas a lograr incorporar en otros aspectos lo del estatuto militar, o bien la creación de cuerpos policiales que posean ese carácter, son procesos de gran complejidad que, además, requieren de espacios de tiempo entre el medio y el largo plazo. Esta exigencia que constituye un elemento central en este tipo de proyectos, va en contra de la búsqueda de medidas con efectos inmediatos, tal y como exigen los ciudadanos, agobiados por la angustia y el miedo ante la actual situación de violencia e inseguridad ciudadana que padecen la mayoría de las ciudades en esta región.
- Las grandes reformas a las instituciones policiales que se han verificado durante los últimos años en algunos de los países de América Latina, han estado basada especialmente en lograr como resultado, cuerpos de policía democráticos y próximos a la población, como la

policía comunitaria, frente a la existencia de instituciones de policías en los que era frecuente el abuso de los derechos humanos, lo cual a juicio de algunos autores de textos relacionados con este tipo de materia, esta característica está más presente en aquellas instituciones que tienen y se identifican con el carácter militar (aunque en la región existen solo dos instituciones con esa calidad), por cuanto se cree que la característica y naturaleza de su formación, hace que este tipo de policías sea más lejano en su actuar diario frente a la comunidad y que es más frecuente el uso de violencia desmedida en sus procedimientos.

- La formación y la naturaleza militar que son elementos característicos en las policías que poseen esta cualidad y que son aspectos comunes a todas ellas, es objeto permanente de críticas por parte de algunos autores y expertos en estas materias, debido a que podría conllevar riesgos de militarización de la seguridad interior. Además se interpreta que la forma en que la disciplina y la jerarquía interna, elementos que las diferencian de las policías civiles, pueden obstaculizar algunas de las tareas que son propias de las policías, como por ejemplo el trabajo de coproducción y coparticipación con la comunidad en la resolución de los problemas de seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA, G. (2011). «Enfrentar la violencia con «mano dura»: políticas de contención en Centroamérica». *Pensamiento Iberoamericano* 2 (1): 125-140.
- ALDA, S. (2012). «La participación militar en el combate de la violencia criminal». Iglesias E. (coord.). *Los desafíos de la Seguridad en Iberoamérica*,: 199-235. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos-Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 158.http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_158_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf.
- (2013). «Políticas y fuerzas de seguridad alternativas ante los retos de la seguridad regional»; BONILLA A., ÁLVAREZ I. *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo*. CELAC e Iberoamérica; FLACSO, Secretaría General. pp. 243-282.
- ARIAS, P. (2012). «Coordinación entre Fuerzas Policiales y Fuerzas Armadas para ejecutar acciones de no guerra: Alcances, marco legal y desafíos para

el sector defensa.» Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), Santiago de Chile.

BOBEA, L. (2004). «Juntos pero no revueltos». De la militarización policial al policiamiento militar: implicaciones para las políticas de seguridad ciudadana en el Caribe». *Revista Nueva Sociedad* 191, mayo-junio 2004, pp. 90-102. http://www.nuso.org/upload/articulos/3198_1.pdf.

BUSTOS, C. (2012). «Importancia del Carácter Militar en Carabineros de Chile»; *Revista Académica Escuela de Carabineros*. ISSN 0718-977X, n.º 3.

CALDERÓN, E. (2012). «La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública: lucha contra el narcotráfico en América del Sur», *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. N.º 12: 97-109.

CEP (julio de 2014). Centro de Estudios Públicos; Santiago, Chile – Encuesta de Opinión.

Constitución política de la República de Chile de 1980 (Texto actualizado a octubre de 2010).

COSIDÓ, I. (2000). Introducción Libro La Guardia Civil más allá del año 2000. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales. Madrid. pp. 12-22.

COSTA, G. (2012), «La situación de la Seguridad Ciudadana en América Latina», Documento de Trabajo, Dialogo Interamericano.

DAMMERT, L. y BAILEY, J. (2005). «Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina». *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 19 n.º 1: 133-152. <http://www.fasoc.cl/files/articulo/>.

— (2007). ¿Militarización de la seguridad pública en América Latina? Problemas y desafíos; *Revista FOREIGN AFFAIRS EN ESPAÑOL*. Volumen 7-número 2.

DAMMERT, L. y ÁLVAREZ, D. (2008). «Fuerzas Armadas en Seguridad Pública. ¿Solución o problema?». *Revista Nueva Sociedad* (noviembre, 2008):1-17, <http://www.nuso.org/upload/anexos/dammertfinal.pdf>.

FERNÁNDEZ, J. y SANSÓ-RUBERT, D. (2010). «El recurso constitucional a las fuerzas armadas para el mantenimiento de la seguridad interior: el caso de Iberoamérica». *Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XLIII, núm. 128, mayo-agosto, 2010, pp. 737-760.

FRÜHLING, H. (eds.) (2001). *Policía, sociedad y estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago de Chile, Centro de Estudios del Desarrollo.

— (2003). «La policía comunitaria y reforma policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?». Santiago de Chile, Centro de Estudios de Seguridad

- Ciudadana-Universidad de Chile.http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf.
- GARZÓN, J. (2014). «Cómo responder al crimen organizado y terminar la guerra contra las drogas», Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center, Washington, EE.UU.
- Ley n.º 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, del 27 de febrero de 1990.
- MALDONADO, C. (1990). «Los Carabineros de Chile: Historia de una policía militarizada». *Revista Ibero-Americana. Nordic Journal of Latin American Studies* vol. XX 3:3-31.
- Manual de Doctrina de Carabineros de Chile (2010). Dirección de Educación, Doctrina e Historia de Carabineros de Chile; Av. Irarrázaval 4250, Ñuñoa, Chile.www.carabineros.cl.
- Manual del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (2010). Dirección General de Carabineros-Inspectoría General.
- Revista Carabineros de Chile (2007) ¿Qué significa que Carabineros tenga Carácter Militar?, abril 2007 (44-46).
- ROMANO, I. (coord.) (2005). «Informe: el ranking de la violencia en América Latina. Una de las regiones más violentas del planeta». <http://pdpa.georgetown.edu/security/citizensecurity/argentina/documentos/ranking.pdf>.
- VILLORIA, M. (2011). «La infraestructura burocrática importa: el caso de la lucha contra el crimen organizado en México». Ponencia presentada en el Congreso Redipal (Virtual Iv) Red De Investigadores Parlamentarios en Línea. México.
- ZÚÑIGA, L. (2012). «Desafíos institucionales de la colaboración policial-militar: El Triángulo Norte», *Revista URVIO*, n.º 12:83-96.<http://www.flacsoandes.org/urvio/img/RFLACSO-U12-07-Zuniga.pdf>.

REFORMA POLICIAL EN MÉXICO Y ARGENTINA – FUERZAS
DE SEGURIDAD INTERMEDIAS Y POLICÍAS MUNICIPALES –
EL DILEMA DE LA CENTRALIZACIÓN Y LA PROXIMIDAD
POLICE REFORM IN MEXICO AND ARGENTINA - SECURITY FORCES AND LOCAL
POLICE AGENCIES - THE DILEMMA OF CENTRALIZATION AND PROXIMITY

JUAN LÓPEZ CHORNE¹

RESUMEN

El presente trabajo examinará algunos dilemas subyacentes en los modelos de seguridad pública de México y Argentina. La experiencia mexicana exhibe la co-optación y corrupción de pequeños cuerpos de policía comunal por parte de organizaciones criminales. Asimismo, la incapacidad de las policías estatales y federales en componer este panorama, impulsaron primeramente la intervención de las FF.AA., y más recientemente, la creación de una nueva fuerza de seguridad —Gendarmería— que eventualmente sustituyera al componente militar desplegado. Así, su derrotero fue de un fallido enfoque de proximidad policial hacia un extremo verticalismo castrense, optando más recientemente por un modelo presuntamente diferente. En Argentina, también está en discusión la idoneidad del actual sistema de seguridad, coexistiendo posturas que van desde la participación de las FF.AA. en este campo, la creación de un gran organismo federal de seguridad, o la instauración de policías municipales. El presente trabajo analizará comparativamente ambos modelos de seguridad señalando cuando corresponda semejanzas y singularidades.

PALABRAS CLAVE: seguridad, FF.AA., México, Argentina, policía.

ABSTRACT

This chapter will examine some underlying dilemmas in the public security systems of Mexico and Argentina. The Mexican experience shows the co-optation and corruption of small agencies of communal police by criminal organizations. Also, the inability of the state and federal police corps in arranging this scenario, prompted the intervention of the armed forces, and more recently, the creation of a new security force («Gendarmería»)

¹ Licenciado en Economía (UTDT); Magíster en Relaciones Internacionales (FLACSO), DEA en Seguridad Internacional del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM), donde actualmente está realizando su tesis doctoral. Docente e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Ex Subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar del Ministerio de Defensa (2010-2011); ex Subsecretario de Planeamiento Estratégico del Ministerio de Seguridad de la Nación (2011-2012). Consultor internacional en temas de seguridad internacional, defensa y seguridad ciudadana.

that will eventually replace the deployed military component. Thus, his course departed from a failed approach of proximity policing to military verticalism, opting more recently for an apparent different model. In Argentina, is also under discussion the appropriateness of the current security system, coexisting positions ranging from the participation of the armed forces in this field, creating a big federal security agency, or the establishment of municipal police corps. This paper will analyze comparatively both security models noting similarities and singularities.

KEY WORDS: security, military, Mexico, Argentina, police.

«El supremo arte de la guerra es someter al enemigo sin luchar»
(Sun Tzu, «El Arte de la Guerra», s. IV a. C.)

1. INTRODUCCIÓN

En Inglaterra, en los siglos XVI y XVII y XVIII, las regulaciones de corte mercantilista que otorgaban derechos monopólicos u oligopólicos a quienes obtuvieran una licencia por parte de las autoridades de turno, incitaron a miles de operadores económicos de un variopinto de bienes y servicios a ofrecerlos de manera clandestina por medio del contrabando o a través del soborno a los funcionarios (jueces de paz) que debían velar por el acatamiento de dichas licencias. Estas políticas —restrictivas y prohibicionistas— eventualmente coadyuvaron al surgimiento del liberalismo económico, o más precisamente, a que las ideas de los pensadores liberales británicos —inspirados a su vez en el «laissez faire» de los fisiócratas franceses— finalmente transformaran la realidad productiva, política y social de buena parte de Europa (Ekelund y Hébert, 1992, pp. 43-75). En la Buenos Aires colonial (s. XVII y XVIII), por mandato de virreyes y gobernadores, a esta aldea de pocos miles de habitantes se le impedía comercializar mercancías que no fueran originarias de España o tuvieran por puerto de origen a la ciudad de Lima. Las distancias involucradas y la escasa importancia de aquella pequeña localidad, motivaron a la burguesía comerciante porteña a pergeñar ingeniosas estrategias para poder continuar con su actividad por vías «paralelas» de las que no estaban ajenas las autoridades coloniales de turno, destacándose una

compleja red de túneles que todavía serpentea bajo los barrios más antiguos de esta ciudad². En los EE.UU., la implementación de la denominada «ley seca» (1919-1933) contra la producción, comercialización, transporte y consumo de alcohol, promovería oportunidades comerciales inéditas para organizaciones criminales que lucraron y crecieron a la luz del nuevo negocio del alcohol ilegal, incrementándose los niveles de violencia, la penetración y degradación de las instituciones públicas y viéndose afectado ulteriormente el estado de derecho. Si bien podrían citarse más ejemplos, baste decir que en los tres casos reseñados las actividades ilícitas y sus consecuencias graves no fueron solucionadas a través de la persecución y el policia- miento y se resolvieron ulteriormente de manera estructural. Volveremos sobre este punto en las conclusiones del trabajo.

Por lo tanto, cuando hablamos de contrabando está claro que nos referimos a un fenómeno que no comenzó en Argentina o en México y que probablemente sea tan viejo como la sociedad misma. Sin embargo, no siempre las causas que generaron un mercado ilegal y el surgimiento o robustecimiento de organizaciones criminales, parecen ser, como en algunos de los ejemplos reseñados, endógenas. El crecimiento del trasiego de drogas ilícitas desde México hacia EE.UU. —principal mercado mundial de consumo de estupefacientes— en los '80s y '90s parece ser producto más bien de condiciones exógenas: la restricción aérea y marítima en el transporte de estas sustancias; un crecimiento considerable del consumo de drogas en EE.UU.; la declinación de los grandes carteles colombianos (Benítez Manaut, 2009.^a; 2009b, p. 182, pp. 2-3; Díez y Nichols, 2006, p. 33). Estas circunstancias favorecieron el crecimiento y consolidación de varias organizaciones criminales mexicanas, generando a su vez una enorme tensión sobre la adaptabilidad, solidez y resiliencia del Sistema de Seguridad Pública de este país para atender un problema de una magnitud inmensa.

Si bien el foco del presente trabajo no estará directamente puesto en discernir qué variables han determinado el surgimiento y consolidación de determinados fenómenos delictivos, resulta indudable que el perfil de aproximación que un Estado escoja para enfrentar a los delitos com-

² Ver <http://edant.clarin.com/suplementos/especiales/2002/05/20/l-391269.htm>, 20 de octubre de 2002.

plejos, cuando éstos tengan un impacto mayúsculo y verificable, mucho tendrá que ver con el diseño institucional que edifique y ulteriormente con los resultados que obtenga. Ciertamente no es lo mismo enfrentar a las organizaciones criminales por medio de las FF.AA. como viene realizando México en las últimas décadas, que los enfoques focalizados en inteligencia criminal e intervención focalizada que parecen aplicar varios países europeos. Tampoco es idéntico, hay que decir, la magnitud de problema que enfrentan unos y otros. De manera tal que establecido un marco descriptivo general de referencia, el presente trabajo analizará comparativa y críticamente los diferentes modelos de seguridad y policiamiento que Argentina y México aplican para atender las diferentes problemáticas de seguridad que afrontan, prestando particular atención a dos experiencias novedosas y recientes desde el punto de vista institucional y de las políticas públicas: la Gendarmería mexicana y las policías municipales en la provincia de Buenos Aires (Argentina).

La elección de los casos no fue casual o azarosa. Ambos países comparten un ordenamiento político republicano y federal. Argentina presenta un sistema de seguridad pública que taxativamente prohíbe la participación militar en asuntos internos y presenta la existencia fuerzas de seguridad intermedias —siendo una de ellas militarizada— compuestas por decenas de miles de efectivos. Se observan así cuatro fuerzas federales y veinticuatro cuerpos policiales de nivel provincial³, no existiendo hasta la fecha policías en los niveles locales o municipales. En México, por el contrario, las FF.AA. participan activamente en la lucha contra determinados delitos —fundamentalmente el narcotráfico— y hasta la creación la reciente creación de la Gendarmería no existían fuerzas federales militarizadas, coexistiendo por el contrario dos fuerzas policiales federales, 34 fuerzas de nivel estadual y casi dos mil cuerpos policiales municipales. Sin embargo, más allá de las similitudes y diferencias reseñadas, la principal motivación de este ensayo reside en una «singularidad paradójica» que vincula ambas experiencias. Mientras México ensaya la creación de fuerzas de seguridad intermedia que eventualmente sustituyan el empeño del instrumento militar en la lucha contra la criminalidad compleja, Argentina parece

³ Algunas pocas provincias presentan también la existencia de policías judiciales como Córdoba.

dispuesta a recorrer un camino opuesto a través de la creación —o intentos de creación— de fuerzas policiales municipales. En ambos casos analizaremos los móviles que parecen haber motivado tales transformaciones, la representación material que han tenido y las derivaciones que pueden esperarse de estos nuevos enfoques.

Podría argumentarse, también, que la magnitud de la criminalidad organizada en uno y otro país no tienen parangón. A este respecto pueden señalarse tres cosas. En primer lugar, es innegable que en términos absolutos la dimensión de los delitos complejos es mayor en México que en Argentina. Sin embargo, si se examina esta problemática desde un enfoque relativo, el problema de la narcocriminalidad ha aumentado de manera creciente en Argentina, verificándose incrementos en el consumo de narcóticos⁴, una clara ubicación primaria de esta temática en la agenda de problemas y demandas sociales⁵ y un complejo dimensionamiento respecto a cómo ha evolucionado la oferta, aunque algunos *proxys* permitirían inferir un aumento⁶. En segundo término, independientemente de la magnitud del problema en uno u otro lugar, experiencias previamente exclusivas de cada uno de estos países bien podrían servir de guía para hacer un ejercicio de prognosis respecto a los efectos que pudiera tener, por caso, para México la experiencia argentina en el desarrollo y disposición de fuerzas de seguridad intermedia, como para Argentina la experiencia mexicana de presencia y cohabitabilidad de centenas de cuerpos policiales federales, estatales y municipales y el comportamiento de estos en zonas donde operan organizaciones criminales complejas. De manera tal que, desde una perspectiva de análisis comparado, estas experiencias resultarán sin duda valiosas.

⁴ De acuerdo a la Secretaría de Lucha contra la Drogadicción entre 2001 y 2011 aumentó generalizadamente el consumo de drogas duras en estudiantes secundarios: éxtasis 1200%, cocaína 300%, pasta base 120% y marihuana 100%. Ver <http://www.infobae.com/2014/06/27/1576597-las-alarmanes-cifras-el-consumo-drogas-argentina>; <http://www.lanacion.com.ar/1686690-estados-unidos-advirtio-sobre-el-dramatico-aumento-del-consumo-de-drogas-en-la-argentina>.

⁵ De acuerdo a una encuesta de la consultora Poliarquía un 83% de los ciudadanos describió al narcotráfico como un problema «muy grave» y el 82% eligió la misma calificación para el consumo de drogas, quedando poco más abajo inclusive la inseguridad. (79%). Asimismo, el 77% opinó que el narcotráfico ha empeorado en el último lustro. Ver <http://www.lanacion.com.ar/1670538-el-narcotrafico-ya-encabeza-las-preocupaciones-de-la-sociedad>.

⁶ Estadísticas oficiales muestran un aumento en las incautaciones de drogas ilícitas y personas detenidas en el marco del operativo «Escudo Norte». Ver Modelo Argentino de Seguridad Democrática, Ministerio de Seguridad de la Nación, 2012, pp. 70 y 112.

2. EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN ARGENTINA

2.1. El marco jurídico

Argentina cuenta actualmente con 24 fuerzas policiales de carácter provincial⁷, dos fuerzas policiales de carácter federal y dos fuerzas de seguridad también federales, siendo una de ellas de carácter militarizado. En líneas generales, *a priori* el país cuenta con un dispositivo institucional cualitativamente diverso y cuantitativamente vasto para enfrentar los problemas de criminalidad y violencia que lo aquejan.

Los sistemas de seguridad y defensa de la República Argentina se encuentran regulados por un conjunto de leyes que les son comunes. Estas normas establecen responsabilidades generales, ámbitos jurisdiccionales, deberes y prohibiciones. En primer lugar es preciso señalar que en el marco de un orden republicano y federal como el que consagra la Constitución argentina, la seguridad no es un aspecto delegado al Gobierno Nacional por las provincias que conforman la República. Caso contrario sucede —como suele ocurrir en la inmensa mayoría de los países— con la Defensa Nacional, responsabilidad privativa e indelegable del gobierno central. Hecha esta aclaración resulta conveniente, en las pocas líneas que permite este trabajo, comentar los principales instrumentos jurídicos que regulan estos sectores.

A) *Ley 23.554 de Defensa Nacional (1988)*

La Ley de 1988 y su posterior reglamentación de 2006 (Decreto n.º 727 de 2006) consolidaron el rol del Presidente de la Nación como Comandante en Jefe de las FF.AA., dotando —en atención a los gravísimos errores estratégicos y tácticos de la Guerra de Malvinas⁸— de

⁷ Veintitrés policías provinciales y una Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁸ Estos desastinos fueron patentemente descritos en el informe de la *Comisión de análisis y evaluación de las responsabilidades políticas y estratégico militares en el conflicto del Atlántico Sur*, creada por Decreto Secreto de la última Junta Militar (diciembre de 1982). Más conocido como «Informe Rattenbach». Este documento fue recientemente desclasificado mediante el Decreto n.º 200/2012.

preeminencia y superioridad por cargo al Estado Mayor Conjunto por sobre los Estados Mayores de cada una de las tres fuerzas. De manera tal que las operaciones quedaban a cargo de un nivel estratégico operacional que seguía la siguiente cadena de mando: Presidente – Ministro de Defensa – Estado Mayor Conjunto – Estados Mayores Generales. En tanto las FF.AA. detentaron la responsabilidad de administrar recursos. Como establece la norma «alistan, adiestran y sostienen» medios y personal que ponen a disposición del nivel estratégico operacional. La Ley de Defensa dejó palpablemente claro que la función primaria de las FF.AA. es la de conjurar y repeler una agresión, militar, estatal, externa.

B) Ley 24059 de Seguridad Interior (1992)

Esta norma determina la responsabilidad exclusiva de las FFPP y SS en el resguardo de la «seguridad interior», definiendo este concepto en su artículo 2.º como

la situación de hecho basada en el derecho en el cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema republicano, representativo y federal.

Asimismo, al no ser la seguridad una responsabilidad delegada al Gobierno Nacional, se trata de una Ley-Convenio a la que progresivamente se fueron adhiriendo las 23 provincias del país. Otro aspecto relevante es que establece con claridad los niveles de articulación entre los sistemas de defensa y de seguridad. En este sentido prevalecen tres criterios: i) las FF.AA. podrán garantizar la seguridad dentro de los predios de su jurisdicción, de lo contrario se estaría negando el legítimo derecho de defensa; ii) de manera ordinaria el Sistema de Defensa puede asistir al de seguridad empleando servicios de «arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones, transporte y los elementos de ingeniería y comunicaciones»; iii) en aquellas situaciones de gravedad tal que el Sistema de Seguridad no pueda restablecer el orden, previa declaración del estado de sitio, el Presidente podrá disponer la utilización de elementos de combate de las FF.AA.

C) *Ley 25520 de Inteligencia Nacional (2001)*

Se trata de la primera Ley pública en estipular parámetros para todos los niveles de inteligencia. Para este propósito se definió con claridad qué tipo de actividades no eran posibles de ser objeto de ser observadas bajo este prisma (políticas, sindicales, religiosas, etc.). Asimismo estipuló una clara diferenciación de las labores de inteligencia relativas a la Defensa Nacional y aquellas relacionadas con la problemática criminal. De manera tal que se establecería una Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar (DNIEM) y una Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DNIC).

Como puede apreciarse, Argentina cuenta con un diseño jurídico que en un nivel macro establece con claridad qué misiones y responsabilidades competen a fuerzas armadas y de seguridad, y cuál es el ámbito jurisdiccional de las operaciones que pueden realizar cada una de ellas y en qué circunstancias puede establecerse la cooperación entre uno y otro sector. Asimismo, esta ingeniería jurídica involucró una miríada de normas de rango inferior que permitieran materializar el espíritu convenido en las mismas. De manera progresiva esto involucró, entre varios aspectos, los siguientes:

- *Retorno a la órbita civil de responsabilidades ajenas a la defensa que se encontraban bajo competencia de las FF.AA.:* Particular importancia respecto a los propósitos de este trabajo encarna la transferencia a la órbita civil de fuerzas policiales y de seguridad. La Gendarmería Nacional (GNA) y la Prefectura Naval (PNA) pasarían sus dependencias funcionales del Ejército y la Armadas respectivamente al Ministerio de Defensa en 1984 (Decreto n.º 3399/84) y luego de éste al Ministerio del Interior en 1996 (Decreto n.º 660/96); la Policía Aeronáutica Nacional (PAN), dependiente de la Fuerza Aérea, sería reemplazada por la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) en el año 2006. En el ínterin una miríada de actividades siguieron el mismo derrotero: fábricas de material e insumos bélicos; los servicios de hidrografía naval, cartografía y meteorología; la investigación y el desarrollo para la defensa; etc.
- *Clarificación de las misiones primaria y secundarias de las FF.AA.:* A través del Decreto n.º 1691/06 se reafirmó la «permanente e in-

delegable misión principal» de «conjurar y repeler toda agresión externa perpetrada por Fuerzas Armadas de otro Estado». Asimismo, se establecieron las siguientes misiones subsidiarias: i) participación de las FF.AA. en misiones de paz de las Naciones Unidas; ii) participación de las FF.AA. en operaciones de seguridad interior previstas por la Ley de Seguridad Interior; iii) participación de las FF.AA. en operaciones de apoyo a la comunidad nacional y la de países amigos; iv) participación de las FF.AA. en la construcción de un sistema de defensa subregional.

2.2. Misiones, composición y despliegue de las fuerzas policiales y de seguridad

A diferencia de lo examinado en el sector de la defensa, el Sistema de Seguridad contrasta afectado por una estructura normativa de nivel *micro* vetusta, desactualizada e inorgánica. En efecto, a excepción de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) cuya reciente creación en el año 2006 la dotó de un diseño burocrático y operacional próximo al estado del arte a nivel internacional, para el resto de las tres fuerzas que aglutinan el 96% del total del personal, la situación resulta diametralmente opuesta. Las leyes orgánicas que regulan su funcionamiento datan de 1958 para la PFA, 1969 para la PNA y 1971 para la GNA, habiendo sido sancionadas todas ellas bajo el signo de diferentes dictaduras militares. Por lo tanto hoy día conviven leyes orgánicas diferenciadas para cada fuerza, sancionadas asincrónicamente a lo largo de casi medio siglo por parte de diversos gobiernos dictatoriales. Este ordenamiento, además de representar un claro contraste respecto al espíritu de la legislación general sancionada con un amplio apoyo pluripartidario desde la restauración democrática de 1983, plantea serios inconvenientes que se perciben en el plano operativo. Por lo descripto, más allá de la referencia a un sector del Estado, hablar de un «sistema» de seguridad constituye prácticamente una entelequia si es que uno interpreta sistema como algo más que una aglomeración de partes. No sorprende que la cultura profesional de cada una de las FFPPySS no haya reconocido su particular naturaleza sistémica, de modo que cada componente se haya desenvuelto de manera autónoma y hasta competitiva con los demás. Por ello, más allá de las responsabilidades específicas que com-

peten a cada una de las cuatro fuerzas, históricamente ha prevalecido la duplicidad de esfuerzos, la ausencia de economías de escala, la falta de coordinación en desafíos colectivos, obstaculizándose así márgenes de sinergia y cooperación inter-agencial que hubieren dado un resultado colectivo superior al de la suma lineal de las partes. Como sugiere el propio Ministerio de Seguridad de Argentina:

(...) el delegacionismo político en materia de seguridad acarreó entonces la preponderancia de visiones institucionales corporativas y la habilitación de comportamientos atomizados. La ausencia de criterios centrales fomentó, en definitiva, prácticas fragmentadas de planeamiento y operación en cada fuerza que atentaron contra la eficiencia de conjunto del dispositivo estatal de seguridad (Ministerio de Seguridad, 2012, p. 20).

Bajo esta singular organización sistémica se agrupan las cuatro fuerzas federales de seguridad: i) la Policía Federal Argentina (PFA), institución civil que actúa como policía judicial a nivel federal, cumpliendo también funciones de policía de seguridad en la ciudad de Buenos Aires⁹; ii) la Prefectura Naval Argentina (PNA), con responsabilidades sobre los espacios marítimos, fluviales y lacustres (todos de jurisdicción nacional), como asimismo en los ámbitos portuarios y costeros; iii) la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), fuerza civil con responsabilidades y capacidades específicas de policía de seguridad, prevención e investigación en el ámbito aeroportuario; iv) la Gendarmería Nacional Argentina (GNA), que a continuación será descrita en más detalle a los fines de poder ilustrar comparativamente los contrastes respecto a su novel par mexicana.

Gendarmería Nacional Argentina (GNA)

Esta institución fue creada en el año 1938 a través de la Ley n.º 12.367 como un elemento especializado del Ejército para custodiar la soberanía en los espacios fronterizos, muchos de los cuales se encontraban en litigio con países limítrofes (particularmente con la República de Chile). En el año 1971, durante el gobierno *de facto* del Gral. Alejandro Lanusse, se san-

⁹ Responsabilidad que comparte con la recientemente creada Policía Metropolitana, dependiente ésta del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

cionaría la Ley Orgánica de la Gendarmería n.º 19349, que aún hoy día regula el accionar de esta fuerza. La misma preservaría el espíritu de la Ley n.º 12367 en el sentido de: i) definir a la GNA como una fuerza de seguridad militarizada; ii) ratificar su dependencia del entonces Comando en Jefe del Ejército; iii) reafirmar su responsabilidad primaria en la «Zona de Seguridad de las Fronteras» (art. 1.º). Sucesivas normas, como las mencionadas de Defensa Nacional y Seguridad Interior fueron modificando la dependencia castrense de este organismo y reafirmando su carácter de fuerza de seguridad dependiente de una conducción política civil. En 1984 el Decreto n.º 2259 transfirió su dependencia orgánica al Ministerio de Defensa, en tanto el Decreto n.º 660 de 1996 la pasó a jurisdicción del Ministerio del Interior. Debe quedar claro que si bien desde entonces es una fuerza de seguridad dependiente de organismos políticos civiles abocados a la seguridad pública (hoy día en el Ministerio de Seguridad), continúa invariable su carácter profesional militarizado. El «estado militar» del gendarme se encuentra consagrado en el artículo 26 de la Ley 19349 de 1971 y su responsabilidad específica en el Sistema de Defensa, instituido en los artículos 9.º y 31.º de la propia Ley de Defensa. De hecho, miembros de esta fuerza tuvieron una destacada participación en el conflicto de Malvinas, habiendo muerto en combate siete efectivos de la GNA. Una muy elocuente definición respecto al «estado militar» de la fuerza puede encontrarse en la página web institucional de la misma¹⁰:

Una Fuerza de Seguridad, de naturaleza Militar con características de Fuerza Intermedia, que cumple su misión y sus funciones en el marco de la Seguridad Interior, Defensa Nacional y apoyo a la Política Exterior. Por fuerza intermedia entendemos una organización con estado militar con capacidades para disuadir y responder amenazas, crisis, contingencias e incidentes en los ámbitos de la Seguridad Interior y de la Defensa Nacional, generando aptitudes para su empeño en operaciones de Apoyo a la Política Exterior de la Nación.

Más allá del «estado militar» descrito y de los deberes y obligaciones involucrados a tal efecto, la responsabilidad primaria de la GNA —como en sus comienzos— continúa siendo la de custodiar y resguardar la seguridad y respeto de las normas en los espacios fronterizos, las autopistas, rutas y caminos de jurisdicción nacional y en infraestructura crítica

¹⁰ <http://www.gendarmeria.gob.ar/institucional/>.

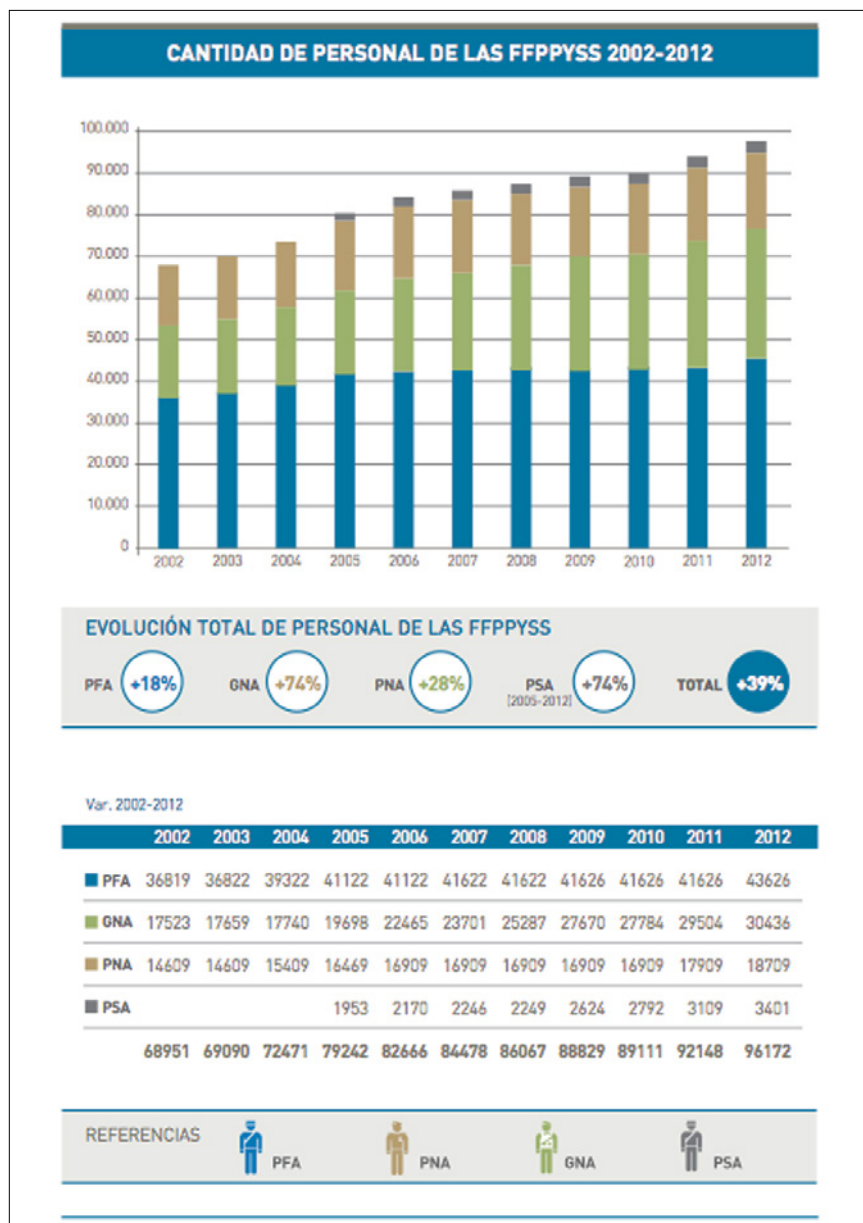
(centrales nucleares, puentes, represas hidroeléctricas, etc.). La GNA dispone asimismo de seis «destacamentos móviles» autosuficientes de aproximadamente 500 efectivos cada uno, diseñados para atender otra de las funciones centrales asignadas a esta fuerza: estar a disposición del Poder Ejecutivo para atender cualquier alteración del orden público que pudiera superar las capacidades de las fuerzas policiales provinciales en cualquier lugar del país, en cualquier momento, ante cualquier motivo o circunstancia (catástrofes, amotinamientos de fuerzas provinciales, desbordes sociales que excedan las capacidades de las fuerzas locales, etc.).

La descripción de estas tres fuerzas federales de seguridad ha hecho hincapié en capacidades especializadas que dan su razón de ser e identidad a cada una de ellas. Sin embargo en todos los casos constituyen auxiliares de la Justicia allí donde esta lo disponga. Es de estilo —y sentido común— que cualquier presunto delito que involucre a integrantes de una fuerza sea investigado por otra, pero también ocurre que hay jueces que para un mismo delito, narcotráfico por caso, prefieren actuar con una fuerza y no con otra. También la práctica y experiencia ha producido especialidades allende de las responsabilidades específicas formalmente estipuladas por las normas. Un caso emblemático lo simboliza la PSA respecto a la búsqueda y detención de sospechosos de crímenes de lesa humanidad.

Es importante destacar que así como se ha hecho referencia a los costos inherentes a la falta de coordinación y sinergias que involucra administrar un sistema federal de seguridad desarticulado, al mismo tiempo, la disposición de diversos organismos fomenta cierta desconfianza y competencia corporativa entre las diferentes agencias, coadyuvando a aumentar los costos marginales de la corrupción y abusos policiales, ya que cualquier sospecha de ilícitos que involucren a una fuerza será inexorablemente investigado por otra. De la misma manera, la rivalidad corporativa ante las autoridades políticas (Ministerio de Seguridad) por recursos e influencia, puede promover una competencia virtuosa hacia dentro del sistema de seguridad. Precisamente, respecto a la Gendarmería mexicana un aspecto que será discutido más adelante es si la creación de este organismo podría generar frente a otros organismos de seguridad —Policía Federal, policías estatales, FF.AA.— efectos de «*balancing*» como los descriptos.

A continuación se describe la composición y evolución del personal y presupuesto de cada una de las cuatro fuerzas descriptas.

Cuadro I. Evolución Personal de las FFPPySS 2002-2012



Fuente: Modelo Argentino de Seguridad Democrática; Ministerio de Seguridad, 2013, p. 35.

Cuadro II. Presupuesto del Sistema de Seguridad 2002-2012

5. El presupuesto de seguridad												
PRESUPUESTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD (2003 - 2012)												
ORGANISMO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
SECSEG / MINSEG												
Personal	4,6	4,9	7,9	14,7	20,4	20,6	27,7	29,0	36,3	81,9		
Funcionamiento	16,8	42,9	62,3	59,1	92,2	93,6	111,3	207,9	82,8	82,5		
Inversiones	0,1	29,8	32,4	55,7	74,0	141,0	257,5	389,2	422,7	205,9		
Subtotal	21,5	77,6	94,5	121,4	178,5	247,1	388,6	428,6	541,8	370,3		
PFA												
Personal	828,1	877,2	1009,8	1262,2	1540,9	1722,1	2592,3	3816,7	4793,8	5983,3		
Funcionamiento	125,4	135,4	152,4	187,3	218,6	305,4	442,0	558,8	310,2	367,6		
Inversiones	19,6	4,6	38,7	38,5	32,1	47,2	62,6	29,5	53,1	181,9		
Subtotal	973,2	1017,2	1200,9	1488,0	1791,7	2326,8	3096,9	4407,0	5157,1	6532,8		
GNA												
Personal	436,8	465,9	612,9	727,7	994,2	1322,0	2097,9	3509,2	3911,9	4849,2		
Funcionamiento	59,4	88,4	80,7	77,8	102,4	143,3	213,5	335,5	464,5	576,5		
Inversiones	24,3	29,9	28,1	16,0	40,4	26,8	32,9	21,9	36,0	36,1		
Transferencias	205,6	214,5	208,7	206,3	243,8	290,8	374,4	672,6	910,1	1099,2		
Subtotal	726,1	798,6	930,5	1027,7	1380,8	1782,9	2718,7	4539,2	5322,5	6561,0		
PNA												
Personal	331,1	338,2	406,9	484,0	604,2	741,9	1123,0	1793,9	2277,7	2877,0		
Funcionamiento	40,4	69,0	62,9	74,7	78,2	104,1	142,7	171,2	207,7	377,7		
Inversiones	7,3	12,6	10,4	16,1	18,5	24,9	37,7	30,2	48,8	210,8		
Transferencias	131,5	134,1	140,8	145,7	169,9	201,7	274,9	411,5	541,1	643,1		
Subtotal	510,2	553,8	621,0	720,4	870,8	1072,6	1578,2	2406,8	3075,3	4108,6		
PSA												
Personal	-	-	-	77,9	90,3	112,5	140,6	252,2	324,4	444,0		
Funcionamiento	-	-	-	8,0	14,4	22,0	23,9	31,8	42,0	53,6		
Inversiones	-	-	-	0,6	7,2	16,5	9,9	31,6	33,6	22,5		
Transferencias	-	-	-	-	-	0,3	0,3	0,9	0,9	1,6		
Subtotal	-	-	-	86,5	111,9	151,3	174,7	316,5	400,9	521,7		
Caja de Retiros PFA												
Pasividades	730,5	741,5	827,1	970,9	1195,8	1462,2	2053,3	3210,0	3928,1	5038,5		
Subtotal	730,5	741,5	827,1	970,9	1195,8	1462,2	2053,3	3210,0	3928,1	5038,5		
TOTAL	2961,5	3188,8	3674,0	4414,8	5529,4	7040,9	10010,5	15308,1	18425,7	23132,9		

NOTAS METODOLÓGICAS

1. El universo institucional considerado abarca a las 4 FFPPySS, el órgano de conducción política del área [Secretaría de Seguridad entre 2003 y 2010, Ministerio de Seguridad entre 2011 y 2012] y a la única institución de seguridad social específica que liquida retiros y pensiones a una fuerza policial o de seguridad, la Caja de Retiros de la PFA.
2. Los valores se expresan en millones de pesos y corresponden a montos devengados al 31 de diciembre de cada año. Refieren a gastos corrientes y de capital, contemplando todas las fuentes de financiamiento.
3. Las categorías empleadas para desagregar el presupuesto de cada organismo han sido reordenadas para lograr mayor claridad expositiva. De este modo, Personal corresponde a gasto salarial del personal en actividad (Inciso 1), Funcionamiento corresponde a gastos que indican actividades regulares (Inciso 2-Bienes de Consumo, Inciso 3-Servicios no personales y la parte de Inciso 5-Transferencias que no corresponden a pagos de retiros), Inversiones corresponde a gasto de capital (Inciso 4-Bienes de uso y, para el caso de GNA y PNA, Transferencias corresponde a los aportes personales y contribuciones patronales con que estas fuerzas contribuyen a la financiación de los retiros y pensiones del personal retirado (el cual es complementado con aportes específicos del ANSES).
4. Las inversiones efectuadas por SECSEG/MINSEG en el período analizado corresponden en su gran mayoría a equipos o infraestructura provistos centralizadamente a las FFPPySS (Programas 29 y 38).

Fuente: Modelo Argentino de Seguridad Democrática; Ministerio de Seguridad, 2013, p. 34.

2.3. Las Fuerzas Armadas

La comparación respecto al Sistema de Defensa resulta ineludible y ha sido, por cierto, bien distinta a la descripta en el de seguridad. En el sector Defensa, el diseño normativo general fue prolongado y desagregado por una miríada de normas que, atendiendo el espíritu general de esas leyes, procuraron promover en este sector la especialización, la cooperación y la acción conjunta. Muy diferente ha sido la evolución presupuestaria y de personal respecto a la que puede apreciarse en el Sistema de Seguridad, siendo hoy Argentina uno de los países de la región que menos gasta en Defensa (aproximadamente un 0,9% de su PBI). Otro aspecto sustancial que explica la disminución en el componente de recursos humanos surge de la sanción de la Ley n.º 24429 (1995) que eliminara el servicio militar obligatorio. En los siguientes cuadros se aprecia la exponencial reducción en el componente más bajo de la pirámide de personal (denominada genéricamente como «soldados»).

Cuadro III. Evolución del personal de las FF.AA.

Ejército	Año 1985	Año 1990	Año 1995	Año 2000	Año 2005	Año 2010
Oficiales	6283	6081	5399	5095	5433	5747
Suboficiales	26332	23483	21941	20061	21729	20674
Soldados	61589	29060	15848	14081	15956	17418
Total	94204	58624	43188	39237	43118	43839

Armada	Año 1985	Año 1990	Año 1995	Año 2000	Año 2005	Año 2010
Oficiales	2884	2836	2593	2225	2410	2470
Suboficiales	13416	12892	17067	15467	15645	16059
Soldados	7387	11855	904	1007	713	1248
Total	23687	27583	20564	18699	18768	19777

Fuerza Aérea	Año 1985	Año 1990	Año 1995	Año 2000	Año 2005	Año 2010
Oficiales	2331	2671	2403	2221	2364	2456
Suboficiales	9036	9139	9254	9381	9609	10108
Soldados	7000	5091	878	1430	1574	1550
Total	18367	16901	12535	13032	13547	14114

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Libro Blanco de la Defensa 2010, Ministerio de Defensa, pp. 136-139.

Cuadro IV. Evolución presupuestaria del Sistema de Defensa (1989-2009)

Millones de \$ Constantes (2009)											
Concepto	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2.001	2.003	2.005	2.007	2.009
1. Personal	5.560	6.368	7.592	8.693	8.406	8.778	8.366	6.229	6.123	6.806	9.118
1.1. Salario	3.882	4.271	4.526	5.397	5.169	5.355	5.238	3.925	4.055	4.826	6.776
1.2. Pensiones	1.678	2.097	3.066	3.296	3.237	3.423	3.128	2.304	2.067	1.980	2.342
2. Operación y Mantenimiento	2.779	1.939	1.566	1.319	1.228	1.137	1.355	925	1.280	1.575	1.949
2.1. Bienes de Consumo	-	-	708	595	525	472	534	474	637	683	777
2.2. Servicios	-	-	858	725	703	665	821	450	643	892	1.172
3. Inversiones	483	132	161	155	300	597	125	89	226	399	314
3.1. Sistemas de Armas	-	-	-	83	136	545	90	31	32	107	179
3.2. Infraestructura física	182	63	-	19	84	18	7	14	29	31	36
3.3. Otros equipamientos	301	69	-	52	79	34	28	44	166	261	99
4. Investigación y Desarrollo	18	19	15	18	9	8	4	4	9	12	10
TOTAL	8.840	8.458	9.334	10.185	9.943	10.520	9.849	7.247	7.638	8.792	11.391

Millones de U\$ Corrientes											
Concepto	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2.001	2.003	2.005	2.007	2.009
1. Personal	638	1.730	2.488	3.079	3.044	3.064	2.915	1.276	1.456	1.841	2.434
1.1. Salario	446	1.160	1.483	1.912	1.872	1.869	1.825	804	964	1.306	1.809
1.2. Pensiones	193	570	1.005	1.167	1.172	1.195	1.090	472	492	536	625
2. Operación y Mantenimiento	319	527	513	467	445	397	472	189	304	426	520
2.1. Bienes de Consumo	-	-	232	211	190	165	186	97	151	185	207
2.2. Servicios	-	-	281	257	254	232	286	92	153	241	313
3. Inversiones	55	36	53	55	109	208	43	18	54	108	84
3.1. Sistemas de Armas	-	-	-	30	49	190	31	6	8	29	48
3.2. Infraestructura física	21	17	-	7	31	6	2	3	7	8	10
3.3. Otros equipamientos	35	19	-	18	29	12	10	9	39	71	27
4. Investigación y Desarrollo	2	5	5	6	3	3	1	1	2	3	3
TOTAL	1.015	2.298	3.059	3.608	3.601	3.672	3.432	1.484	1.816	2.379	3.041

Composición (%)											
Concepto	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2.001	2.003	2.005	2.007	2.009
1. Personal	63%	75%	81%	85%	85%	83%	85%	86%	80%	77%	80%
1.1. Salario	44%	50%	48%	53%	52%	51%	53%	54%	53%	55%	59%
1.2. Pensiones	19%	25%	33%	32%	33%	33%	32%	32%	27%	23%	21%
2. Operación y Mantenimiento	31%	23%	17%	13%	12%	11%	14%	13%	17%	18%	17%
2.1. Bienes de Consumo	s/d	s/d	8%	6%	5%	4%	5%	7%	8%	8%	7%
2.2. Servicios	s/d	s/d	9%	7%	7%	6%	8%	6%	8%	10%	10%
3. Inversiones	5%	2%	2%	2%	3%	6%	1%	1%	3%	5%	3%
3.1. Sistemas de Armas	0%	0%	0%	1%	1%	5%	1%	0%	0%	1%	2%
3.2. Infraestructura física	2%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3.3. Otros equipamientos	3%	1%	0%	1%	1%	0%	0%	1%	2%	3%	1%
4. Investigación y Desarrollo	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Ministerio de Defensa de Argentina, Libro Blanco 2010; 2011; p. 104.

El análisis normativo de los sectores de seguridad y de defensa y los datos provistos en los cuadros anteriores nos permiten sacar interesantes conclusiones respecto a la evolución de ambos sectores en los últimos 10-15 años. En primer lugar, el diseño normativo *macro* que ha sido descrito, no se desagregó en normas de inferior jerarquía que dieran materialidad al mandato de esos instrumentos jurídicos superiores de igual manera en ambos sectores. Mientras la conducción po-

lítica del Sistema de Defensa impulsó una miríada de normas que promovieron la conjuntes del Instrumento Militar y la integralidad del propio Sistema¹¹, en Seguridad recién se prestó atención a este asunto crítico con la creación del Ministerio de Seguridad en diciembre de 2010 (Dto. n.º 1993/2010), no habiéndose aun materializado reformas sustanciales en el plano sistémico-estructural. En segundo término, puede apreciarse que en la última década la cantidad de efectivos del Sistema Nacional de Seguridad aumentó de manera sustancial, casi duplicándose en algunas fuerzas; caso contrario ocurre en las FF.AA. que en los últimos veinte años redujeron dramáticamente su componente humano. No resulta un dato menor que durante el último lustro, por primera vez en la historia argentina, el Sistema Nacional de Seguridad —es decir, excluyendo a las policías provinciales— dispuso de más efectivos que las FF.AA. Lo mismo ha ocurrido a partir del ejercicio 2011 con el presupuesto de uno y otro sector. Algo que resulta particularmente llamativo si se tiene en consideración lo costoso que representa la adquisición y sostenimiento logístico de los sistemas de armas que usualmente operan las FF.AA.

2.4. Policías municipales en la provincia de Buenos Aires

Buenos Aires es por lejos la provincia más preponderante de Argentina en términos poblacionales y económicos¹². En el cordón urbano que rodea a la Ciudad de Buenos Aires (el Gran Buenos Aires) habitan casi 10 millones de personas, siendo después de la Capital Federal el área con más densidad poblacional del país. Como consecuencia de ello y de la distribución socio-económica de su población, se derivan una serie de elementos de gran importancia a los efectos del presente trabajo. En primer lugar, la Policía de la Provincia de Buenos Aires representa el cuerpo policial más grande del país y es en términos más generales, con alrededor de 60 mil efectivos, la institución armada más numerosa de la República. Asimismo, en esta provincia se

¹¹ Para más precisiones sobre estas transformaciones se sugiere ver el resumen provisto en el Libro Blanco de la Defensa 2010, pp.189-201.

¹² Esta provincia explica por sí sola cerca del 40 por ciento del PBI nacional y con casi 16 millones de habitantes aglutina también el 40 por ciento de la población total del país de acuerdo al último censo del año 2010.

concentra una considerable parte de los problemas de criminalidad y violencia que aquejan al país. Fundamentalmente diversas formas de delitos dolosos con y sin violencia de tipo *amateur* y una miríada de delitos complejos entre los que destacan el narcotráfico, la trata de personas, la comercialización de autopartes ilegales, entre otros. La magnitud de estos problemas podría ser relativizada si se atienden algunos datos duros, verificables y trazables por fuentes policiales, judiciales y sanitarias, como puede ser, por caso, el índice de homicidios. De acuerdo a un informe de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires, la tasa de homicidios dolosos fue en 2013 de 9,8 cada 100 mil habitantes¹³. Se trata de un índice superior al promedio nacional (aproximadamente un 5-6 cada 100 mil habitantes), pero muy inferior al que poseen varios países de América Latina y al de algunas ciudades de EE.UU. (Washington, Detroit, Miami, Baltimore, entre otras). Esta circunstancia ha desencadenado una fuerte polémica en torno a la real dimensión de los problemas criminales y la denominada «sensación o sentimiento de inseguridad» (Kessler, 2009). No será objeto del presente trabajo discernir y ponderar la real magnitud de la problemática de seguridad en esa provincia. Sin embargo resulta importante destacar tres elementos que vinculan esta problemática con los objetivos trazados para esta investigación. En primer lugar destacar que las encuestas ubican a la «inseguridad» —independientemente de su real magnitud— como la principal preocupación de los bonaerenses¹⁴. En segundo término, que una parte considerable de la preocupación sobre esta problemática está ubicada en la performance de la policía provincial. En tal sentido, Marcelo Sain, especialista en seguridad pública y diputado provincial bonaerense, al momento de impulsar el Proyecto de Ley para la creación de cuerpos policiales municipales afirmaba:

Lo que genera resquemor en algunos sectores conservadores es que estamos provocando una pérdida de poder a la Policía Bonaerense y la Bonaerense es parte del problema, nunca puede ser parte de la solución (...) Quienes se oponen a la creación de las Policías Locales deben

¹³ Procuraduría General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires; Caracterización de Homicidios Dolosos y Robos con Armas; Primer Semestre 2013. Se puede ver en http://www.mpba.gov.ar/web/contenido/Estudio_descriptivo_de_IPP.pdf.

¹⁴ http://www.clarin.com/politica/opina-aumento-principal-preocupacion_0_1136286397.html.

reconocer que en la Policía Bonaerense hoy todo es un desmadre; la alternativa a la Policía local, no es la policía noruega; la alternativa es la continuidad de la Policía Bonaerense¹⁵.

Finalmente, a propósito de la demanda ciudadana y las dudas vinculadas al accionar de la policía bonaerense, a partir del año 2011 y por solicitud del gobierno provincial, el Ministerio de Seguridad de la Nación desplegó cerca de 6000 gendarmes en el Gran Buenos Aires en el marco del denominado «Operativo Centinela», representando el máximo desafío en términos de actividades de policía de seguridad y prevención que haya llevado adelante esta institución¹⁶.

Será en este marco de creciente inseguridad real y/o percibida y de degradación institucional de la policía provincial que surge, avanza y se consolida la discusión en torno a la creación de cuerpos policiales de prevención de jurisdicción local o municipal. Así, en mayo de 2014, la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires dio media sanción y giró la Cámara de Senadores un proyecto de Ley que estipulaba la creación de policías municipales en varias localidades de la provincia. El proyecto generaría no poca controversia entre los diferentes partidos políticos con representación parlamentaria, como también hacia dentro del propio oficialismo¹⁷. A punto tal que, tras varios e infructuosos intentos, su tratamiento en la Cámara de Senadores se vería finalmente malogrado. ¿Cuáles eran los principales puntos del mentado proyecto? La instauración de cuerpos policiales municipales de carácter preventivo en todas las localidades que tuvieran 70 mil o más habitantes, comprometiendo así a 41 municipios¹⁸. Es decir, la creación de policías locales abocadas a tareas de patrullaje, vigilancia y conjura-

¹⁵ <http://www.partidoencuentro.org.ar/actualidad/23-noticias/2505-sain-advirtio-que-si-no-logramos-avanzar-con-las-policias-locales-lo-que-sigue-es-el-desmadre-de-la-bonaerense/>.

¹⁶ Para más detalles: Modelo Argentino de Seguridad Democrática; Ministerio de Seguridad, 2013, p. 66.

¹⁷ Ver diario Hoy, «Se dilata la discusión por la policía local», La Plata, 28 de mayo de 2014; diario La Nación, Buenos Aires, «Volvió a fracasar el debate por la policía comunal en la provincia», 3 de junio de 2014.

¹⁸ Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Bahía Blanca, Berisso, Campana, Escobar, General Pueyrredón, General Rodríguez, Junín, La Plata, Luján, Necochea, Olavarría, Pergamino, Pilar, Presidente Perón, San Nicolás, Tandil, Zárate.

ción de ilícitos. Por otro lado, quedaba vedado a estos cuerpos tareas de policía de investigación y la atención de los denominados delitos complejos, ya sea a través de actividades operativas o de inteligencia criminal. Asimismo, la conducción de dichas policías recaería directamente sobre los intendentes (los jefes de gobierno municipales) o a través de los funcionarios políticos que estos designaran para llevar adelante este esfuerzo. Entre otros aspectos novedosos —y controversiales— destacan la prohibición de realizar tareas ajenas a las de policía de prevención (administrativas, custodias, traslado de sospechosos, etc.) y que el personal no detentara el «estado policial» fuera del horario de servicio. De este modo el personal se encontraba obligado a dejar en su dependencia de trabajo el arma reglamentaria al finalizar su jornada laboral. La principal objetivo de estas dos últimas propuestas era la de reducir el índice de homicidios y lesiones a policías y terceros que recurrentemente tienen como protagonistas a efectivos que, estando fuera de servicio, se topan con una situación violenta en su vehículo particular, entrando a su domicilio, haciendo compras en algún comercio, etc. El «estado policial» permanente establecido en la mayoría de las leyes orgánicas y/o leyes de personal tiende a inducir, en este tipo de situaciones, la intervención desventajosa de ciudadanos de profesión policial, poniendo en riesgo su vida y la de terceros¹⁹. Un estudio realizado entre los años 2010 y 2012 por parte de la Asociación para Políticas Públicas reveló que el 75% de los policías de la Ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires asesinados durante ese lapso aconteció cuando estos se encontraban fuera de servicio en circunstancias como las descritas anteriormente²⁰.

La crónica periodística parlamentaria ubicó las resistencias al proyecto básicamente en dos categorías. Desde los partidos de oposición un rechazo general a la idea de otorgar cuerpos policiales armados a «caudillos» locales de dudosa reputación y al riesgo que representaría el contacto de estas pequeñas policías con las redes criminales complejas. Resultan muy ilustrativas en este sentido las declaraciones de

¹⁹ Por citar un ejemplo paradigmático, la Ley n.º 21.965 de Personal de la Policía Federal establece en su art. 8.º que, el «estado policial» (permanente) supone «Defender contra las vías de hecho, la vida, la libertad y la propiedad de las personas aun a riesgo de su vida o integridad personal».

²⁰ D. FLEITAS ORTÍZ DE ROZAS, «Características y Explicaciones de los Homicidios de Policías en Argentina», Asociación para Políticas Públicas, Buenos Aires, marzo 2013.

Ricardo Alfonsín, Diputado Nacional por la Provincia de Buenos Aires, ex candidato presidencial y uno de los principales referentes del principal partido opositor —la UCR— en esta provincia:

Estuve con diputados de todos los partidos de México y todos coincidieron en que habían sido un fracaso las policías comunales y que no solo no había avanzado la seguridad sino que se había complicado. Tengo la sensación, casi la certeza, de que va a pasar algo parecido si se traslada la responsabilidad de la seguridad a las policías que dependen de los intendentes del Conurbano²¹.

Dentro de las diferentes líneas del peronismo bonaerense y hacia dentro del oficialismo provincial las discrepancias parecen haberse centrado alrededor de tres temas: i) el financiamiento y transferencia de activos de la Provincia hacia los municipios; ii) las limitaciones establecidas en la norma para detener sospechosos con el objeto de evitar abusos policiales; iii) la transformación paradigmática respecto al «estado policial».

Finalmente, ante el irreversible fracaso parlamentario, en julio de 2014, el Gobernador Daniel Scioli instó mediante el Decreto n.º 373/14 a que el Ministerio de Seguridad provincial creara las «Unidades de Policía de Prevención Local». Pocos días después, el Ministro Alejandro Granados cumplimentó tal instrucción a través de la Resolución n.º 835/2014. En breves líneas, estas unidades preservaban parte del espíritu de la malograda Ley en el sentido de ser cuerpos locales de prevención y proximidad. No obstante se volvió a la tradicional concepción de que los policías son policías las 24 horas del día y deben por tanto portar permanentemente su arma reglamentaria y utilizarla en cualquier circunstancia contra las vías de hecho. Pero fundamentalmente, se cambió radicalmente el espíritu central del Proyecto original al constituir estas Unidades como un nuevo agrupamiento o elemento dentro de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. En tal sentido, Jorge Macri, Intendente del Municipio de Vicente López sostuvo: «Esto que está proponiendo Scioli no tiene nada que ver con una policía municipal. Según esta propuesta, los intendentes no podemos ni nombrar, ni echar, ni capacitar,

²¹ Diario Hoy; «Se dilata la discusión por la policía local», 28 de mayo de 2014.

ni elegir al jefe de policía»²². Sin ningún eufemismo, Marcelo Sain, mentor y principal impulsor del Proyecto de Ley opinó:

No tiene nada que ver una cosa con la otra, esto es como si a Frankenstein le pintás las uñas, le pintás los labios y decís que es caperucita roja. Por más que lo maquilles se va notar que es Frankenstein. La bonaerense es Frankenstein (...) El ministro Granados jugó en contra de su propio gobernador, que avaló el consejo que habíamos hecho nosotros en Diputados, y -al mismo tiempo- los barones del conurbano que prefieren pactar con la Policía que está antes que conducirla en blanco y conducir su propio sistema policial²³.

Como observaremos más adelante respecto a la Gendarmería mexicana, parecidas circunstancias malograron otra iniciativa haciéndola perder sus elementos constitutivos más relevantes.

3. EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

Con relación a la experiencia argentina anteriormente revisada, el caso mexicano presenta dos importantes alteridades. En primer lugar, de acuerdo a interpretaciones de la Constitución de este país y fallos de la Suprema Corte de Justicia, las FF.AA. están habilitadas a participar en la lucha contra la criminalidad organizada, y de hecho, como se detallará más adelante, en las últimas tres décadas han tenido un rol muy activo en este sentido (Moloeznik, 2007, pp. 101-102). En segundo término, México presenta un nivel de descentralización policial que no se verifica en el caso argentino. La diferencia radica en que mientras México se observan centenas de cuerpos policiales de nivel local, en Argentina —amén del heterodoxo caso revisado— todavía no se verifica la real existencia de ninguna policía de corte municipal. Veamos primeramente cuál es el rol y dimensión de las FF.AA. mexicanas en sus labores de seguridad pública y seguidamente las características principales del sistema de seguridad ciudadana propiamente dicho.

²² <http://www.lanacion.com.ar/1706618-finalmente-scioli-firmo-el-decreto-y-creo-la-policia-local>.

²³ Letra P; «Diputado de Berni y Sain contra la Policía de Scioli y Granados»; 2 de julio de 2014.

3.1. Las Fuerzas Armadas de México

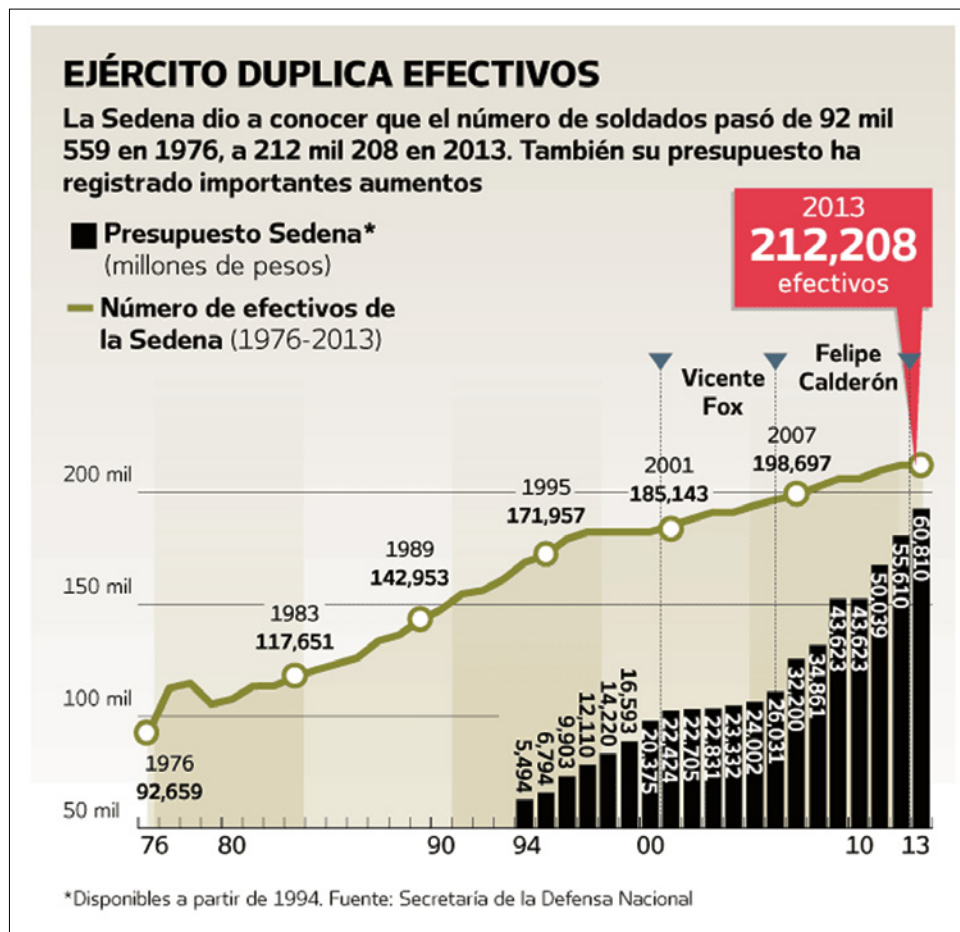
El Sistema de Defensa mexicano presenta importantes diferencias respecto a su par argentino e inclusive características singulares respecto a múltiples ejemplos a nivel internacional. En primer lugar destaca la ausencia de un único organismo político —llámese Ministerio o Secretaría— responsable de administrar la política de defensa. En efecto se puede observar que conviven una Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) con responsabilidad sobre el Ejército y una Secretaría de Marina —más pequeña en términos burocráticos y presupuestarios— con competencia sobre la Armada de Guerra. Asimismo, es de notar que la Fuerza Aérea mexicana es un órgano dependiente del Ejército de Tierra, históricamente bajo la conducción superior de un General de este último cuerpo. Finalmente, otra notable particularidad, resulta el hecho de que no exista un Estado Mayor Conjunto o una instancia superior de articulación colectiva de las operaciones militares.

Respecto a consideraciones relativas al «control civil» (Huntington, 1957) o «gobierno político de la defensa» como suele mencionarse conceptualmente hoy en día, el caso mexicano presenta diferencias respecto a la experiencia argentina y similitudes respecto a lo que puede observarse en varios países de la región. Para definirlo en pocas líneas: no se ha verificado una conducción civil en una u otra Secretaría, siendo históricamente los responsables de administrar estas carteras invariablemente generales o almirantes de cuatro estrellas. Este rasgo, verificable también en otros países de la región, denotaría —a priori— elevados grados de autogobierno y ausencia de una clara demarcación respecto a lo que son competencias técnico-operacionales y responsabilidades político-estratégicas. Sin embargo estas prerrogativas castrenses no verifican en el caso mexicano una constante de buena parte del siglo xx en el resto del continente. Durante el pasado siglo mientras varios gobiernos democráticos latinoamericanos eran interrumpidos por golpes de Estado encabezados por las FF.AA., los militares mexicanos permanecieron invariablemente subordinados —en los términos descritos claro está— a la máxima autoridad política de turno. Quizás sea preciso remarcar que durante siete décadas de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se consustanció lo que algunos analistas han calificado como «el pacto» (Díez y Nicholls, 2006, p. 5). Un

acuerdo entre las instituciones armadas y el Estado (bajo la conducción o dominio del PRI) mediante el cual las FF.AA. garantizaban subordinación y estabilidad al *statu quo* político, a cambio de autonomía en una variada cantidad de asuntos de interés militar: presupuesto, promociones y ascensos, asistencia social, etc.

3.2. Las Fuerzas Armadas mexicanas y la lucha contra el crimen organizado

Las FF.AA. mexicanas históricamente tuvieron un activo rol allende a las misiones externas que tradicionalmente suele asignárseles en muchos países. Como señala Raúl Benítez Manaut «uno de los elementos fundamentales de composición estructural de las fuerzas armadas mexicanas, es un *sui generis* caso de profesionalización sin doctrina de guerra externa» (Benítez Manaut, 2009, p. 4). Es de destacar, en este sentido, la importante misión de asistencia a la comunidad que ha cumplimentado en una multiplicidad de campos: salud, vivienda, educación, etc. Destacada y persistente labor social que le ha valido al Ejército ser una de las instituciones públicas con mejor percepción social (Moloeznik, 2007, p. 101). Adicionalmente, los institutos militares coadyuvaron al esfuerzo nacional de seguridad ante puntuales situaciones de carácter criminal o delictivo o ante situaciones particulares de desborde o protesta social. Sin embargo, como se mencionó en la introducción, a partir de la década de 1980 la lucha contra el narcotráfico comenzó a ocupar un lugar cada vez más preponderante en la agenda pública a partir de la explosión del consumo de drogas en EE.UU., la restricción aérea y marítima para el trasiego de narcóticos a este país y, posteriormente, ante la declinación de los grandes carteles colombianos. Asimismo, la insurrección armada *zapatista* en el Estado de Chiapas en 1994, se transformó en otro motivo de justificación para la intervención militar en el país. Desde entonces, como permite observar el próximo cuadro, la participación militar en asuntos de seguridad interior irá progresivamente aumentando en términos de despliegue, presupuesto e influencia durante las administraciones de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo (1988-1994 y 1994-2000 respectivamente), alcanzando su apogeo a partir de la estrategia de «guerra a las drogas» del presidente Felipe Calderón (2006-2012) y la implementación de programas impulsados desde los EE.UU. como la «Iniciativa Mérida» (2008).

Cuadro V. Evolución presupuestaria y de personal del Ejército mexicano

Fuente: Diario el Universal (27 de diciembre de 2013) en base a datos de SEDENA.

4. EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA FRENTE AL DELITO ORGANIZADO – LA GENDARMERÍA DE MÉXICO

En México conviven tres niveles jurisdiccionales de fuerzas de seguridad: dos fuerzas de carácter federal; 31 fuerzas policiales estatales y dos de la ciudad de México; alrededor de dos mil cuerpos policiales de nivel municipal. Asimismo, tanto en el plano federal como estadual conviven fuerzas con dependencias orgánicas relativas a diferentes po-

deres del Estado: una Policía Federal dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública (SGP) y una Policía Federal Ministerial —sucesora de la Agencia Federal de Investigaciones y de la previa Policía Federal Judicial— dependiente de la Procuraduría General de la República. Asimismo, a nivel estadual se observa la convivencia de fuerzas preventivas bajo responsabilidad de los gobernadores y policías judiciales de investigación que asisten a la justicia de ese nivel de gobierno.

Este sistema ha debido lidiar en las últimas décadas, como se ha hecho referencia, con el auge del crimen organizado y particularmente con el emporio de las drogas. No debería sorprender el nivel de tensión institucional y el desafío que representó para centenas de cuerpos poco profesionalizados, mal remunerados y desarticulados el tener que investigar y ulteriormente intentar desbaratar inmensas y complejas redes criminales —en el caso de las fuerzas federales y en menor medida estaduais— o ser testigos cotidianos en las calles —en el caso de las policías municipales— del accionar intimidante, extorsivo y violento de estas organizaciones. Por tanto, la correlación cronológica que se ha marcado en este trabajo entre crecimiento de las organizaciones criminales mexicanas dedicadas al trasiego de drogas a EE.UU. como emprendimiento económico primario y el sostenido aumento en el empeño del instrumento militar, claro está, no son mera coincidencia. La militarización de la seguridad pública mana de la debilidad institucional del sistema de seguridad pública y de la desaprobación social de los cuerpos policiales de todos los niveles (en claro contraste con la visión pública de las FF.AA). Asimismo, este proceso de militarización no se observa exclusivamente en un plano táctico y operacional respecto a la conjuración de ilícitos y la desarticulación de bandas criminales en un determinado teatro de operaciones. También se verifica en el nivel político-estratégico en organismos de conducción política de la seguridad, jefaturas de policías y procuradurías fiscales (Moloeznik, 2007, p. 102; Díez y Nicholls, 2006, p. 34).

El proceso de militarización expuesto coincide cronológicamente con un tercer elemento correlativo: un constante aumento en los niveles de violencia y de abusos sobre los derechos humanos. Sorprenden, en tal sentido, por crudeza y por la magnitud institucional del expositor,

las declaraciones del ex presidente Vicente Fox, respecto a la estrategia militarista del ex presidente Calderón:

Fue un error sacar al Ejército, fue una violación flagrante de los derechos humanos. El Ejército no está para respetar los derechos humanos. La entrada de los militares agitó el avispero, pero no funcionó. Ni se acabó con los carteles ni con la droga (...) ¿De qué sirvió esa guerra, se triplicó el número de homicidios respecto a mi mandato²⁴.

Mas recientemente, José Miguel Vivanco, director para América Latina de la prestigiosa asociación civil «Human Rights Watch» afirmó que México atravesaba la peor crisis de derechos humanos desde 1968²⁵.

En el contexto de creciente degradación de las instituciones públicas de seguridad, se observa que los cuerpos policiales mutaron de ser organismos con serias dificultades materiales para atender la problemática criminal y por lo tanto poco factibles de ofrecer soluciones, a directamente ser parte constitutiva de la problemática de seguridad misma, particularmente aquellos cuerpos diseñados para atender en un esquema de proximidad los problemas cotidianos de los ciudadanos. En el dramático panorama expuesto, la apelación a las FF.AA. puede leerse como un acto reflejo típico de cualquier funcionario político que siente que debe proveer soluciones inmediatas. Benítez Manaut lo expresa en los siguientes términos:

Así, el debate sobre qué tipo de policía se necesita para combatir las distintas modalidades del crimen, se da entre una policía próxima a la población que pueda atacar al crimen común, frente a una policía militarizada o el empleo directo de los militares por ausencia de las policías profesionales, que puedan combatir al crimen organizado. Sin embargo, se recurre a una estrategia de militarización sin distinción del tipo de delito (2009, p. 4).

Cabría preguntarse qué efectos y capacidades reales pueden tener fuerzas de seguridad profesionales y militarizadas allí donde el crimen organizado degrada de manera transversal todo el abanico de institu-

²⁴ Diario *El País*, España, «Fox: El Ejército no está para Respetar los Derechos Humanos», 22 de septiembre de 2014.

²⁵ *El Universal*, «HDR: México vive peor crisis de DH desde 1968», 20 de octubre de 2014.

ciones públicas encargadas de atender la problemática de seguridad. Particularmente, en atención a la espiralización de la problemática de violencia asociada al accionar de las FF.AA., qué efectos concretos puede tener la instauración de una fuerza de seguridad intermedia como la Gendarmería mexicana. Éste y otros interrogantes serán atendidos en la próxima sección de esta investigación y en las conclusiones.

4.1. La Gendarmería Nacional de México

El proyecto de creación de un cuerpo de Gendarmería en México nació en abril de 2012 como propuesta de campaña del actual Presidente Enrique Peña Nieto con el objetivo de que este cuerpo fuera sustituyendo escalonadamente los elementos del Ejército que habían sido moviliados en la lucha contra la narcocriminalidad e ir reduciendo de manera progresiva los niveles de violencia. El entonces candidato afirmaba:

Yo estoy proponiendo la creación de un (...) como se denomine es lo de menos, pero partamos de la idea que sea una gendarmería nacional, precisamente con el apoyo de los militares que prestan esta labor de seguridad pública... Reafirmo la obligación del Estado mexicano de combatir al narcotráfico, pero ahora tenemos otro tema que resulta de mayor prioridad que es la violencia²⁶.

Aquel proyecto contemplaba la creación de una fuerza de seguridad militarizada de alrededor de 40 mil efectivos —aproximadamente el mismo número de militares desplegados en la lucha contra la narcocriminalidad— de características similares a la Gendarmerie francesa²⁷ o a otros cuerpos de seguridad militarizada como los Carabinieri italianos, los Carabineros chilenos, la Gendarmería argentina, entre otros. De modo tal que bajo una conducción política civil, es decir por fuera de la SEDENA, se alistaría principalmente personal del Ejército y en menor medida de la Policía Federal, quienes comenzarían a desempe-

²⁶ <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/04/09/pena-nieto-propone-crear-una-gendarmeria-nacional-contr-la-violencia>.

²⁷ Etimológicamente los vocablos «gendarme» y «gendarmería» son de origen francés y derivados de la expresión «gens d'armes» (gente de armas). Su origen es pre-Estatal y hacía referencia a los hombres armados que los señores feudales podían facilitar eventualmente a la Corona en épocas en que ésta no contaba con un Ejército Nacional.

ñar sus nuevas funciones bajo el marco doctrinario y reglamentario propio de una fuerza de seguridad intermedia militarizada. De esta manera se pretendía atender la problemática criminal con un instrumento institucional ajustado al escenario de seguridad y consecuentemente obtener mayor eficacia, a la vez que la sustitución de las FF.AA. por elementos de Gendarmería —tal como sugería el propio Peña Nieto— aliviarían la espiral de violencia y abusos a los derechos humanos que en gran medida se asociaban con el accionar de las FF.AA.²⁸

Sin embargo, un variopinto de tensiones de carácter cívico-militar surgieron entre la conducción político estratégica del esfuerzo nacional del seguridad, a cargo del Comisionado Nacional de Seguridad y las conducciones —militares— de las Secretarías de Defensa y Marina. De acuerdo a la revista *Proceso* y otros medios de comunicación de México las diferencias parecen haber residido fundamentalmente en dos planos: i) «la negativa de los militares de renunciar a su antigüedad y prestaciones en los institutos armados para convertirse en policías civiles con formación militar»; ii) la pretensión de control por parte de la SEDENA y la Marina respecto al «mando del nuevo cuerpo, la utilización de la infraestructura de la Policía Federal y la gestión directa de la información de la Plataforma México y del Centro de Investigación y Seguridad Nacional»²⁹. Estas desavenencias finalmente provocaron una serie de efectos no deseados para aquellos que pretendían emular el modelo francés y el de otros países latinoamericanos. En primer lugar, una fuerza originalmente ideada para comprometer cuatro decenas de miles de efectivos que pudieran sustituir igual número de efectivos militares quedó reducida a mediados de 2014 a 5000 gendarmes. En segundo término, lo que asomaba como una fuerza de seguridad autónoma bajo conducción civil, es decir independiente del sistema de defensa, subordinada al sistema de seguridad ciudadana e independiente de otras fuerzas de seguridad federales, se terminó convirtiendo en un modesto cuerpo de la Policía Federal mexicana. Como sugiere la especialista Sonia Alda:

(...) la renuncia de crear un cuerpo de policía independiente, puede deberse también a los temores de competencia que suscitaba a la

²⁸ Durante la gestión de Calderón la Comisión Nacional de DDHH abrió 9 mil expedientes en contra de militares por violación y abusos en materia de derechos humanos. Ver *Revista Proceso*, «Un remedo llamado División de Gendarmería», 2 de agosto de 2014.

²⁹ *Ibid.*

Policía Federal. Al incorporarse a su estructura, ya como unidad, no solo resta competencias, independencia y capacidad de acción a la Gendarmería, sino que suma poder e influencia a la Policía Federal, que no debe rivalizar así con ninguna otra corporación³⁰.

A finales de agosto de 2014, la división de Gendarmería de la Policía Federal mexicana, tuvo su primera misión asignada. Trescientos cincuenta efectivos fueron movilizados a la localidad de Valle de Bravo para conjurar y prevenir la ola de crímenes violentos (homicidios y secuestros entre otros) que en los últimos meses asolaban esa bella ciudad turística³¹. Más recientemente, a principios de octubre, unos 250 efectivos de esta División fueron movilizados junto a personal del Ejército a la localidad de Iguala en el Estado de Guerrero³². El 26 de septiembre en dicha localidad, un grupo de estudiantes de magisterio que manifestaba públicamente fue brutalmente reprimido por la policía local, habiendo muerto dos manifestantes y desaparecido 43 de ellos de los cuales no se sabe aun el paradero al momento de escribir estas líneas. Se sabe sí que los mismos fueron presuntamente secuestrados por elementos de la Policía Municipal de Iguala y entregados a organizaciones criminales del estado de Guerrero (se menciona a la organización «Guerreros Unidos»). Se trata este de un caso paradigmático con aristas que tocan casi todos los elementos centrales analizados en este trabajo. Por ello será retomado durante las reflexiones finales del trabajo.

5. CONCLUSIONES

¿Qué contribución podrían aportar la Gendarmería mexicana y las policías comunales en la provincia de Buenos Aires para resolver los problemas de seguridad y violencia que aquejan a la Argentina y México? Tal como ha resultado la efectiva materialización de ambas iniciativas probablemente muy poco. Son nada más y nada menos que

³⁰ http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-alda-reforma-gendarmeria-mexico-crimen-organizado.

³¹ Ver diario *El Universal*, «Despliegan Gendarmería en Valle de Bravo», 27 de agosto de 2014.

³² Ver diario *La Jornada*, «La vigilancia de Iguala, a manos de la Gendarmería», 6 de octubre de 2014.

una entelequia, un espejismo del proyecto que alguna vez fueron que ha perdido su esencia y conserva exclusivamente su fachada.

Con la fallida creación de su Gendarmería, cualitativa y cuantitativamente, México pierde la posibilidad de desmilitarizar la seguridad pública y descomprimir por esa vía los crecientes problemas de violencia y abusos a los derechos humanos asociados con el accionar de sus FF.AA. Pierde la real disposición de una fuerza de seguridad intermedia, ideal para combatir una amenaza delictiva que si bien por su naturaleza criminal no es estrictamente militar, pero que se revela, como demuestra el caso de varios carteles de la droga, de probadas capacidades (para)militares³³. México pierde, finalmente, el efecto disuasor y regulador que por efecto de *balancing* genera frente a otros organismos involucrados en el combate al crimen organizado —la Policía Federal y el Ejército fundamentalmente— la eventual competencia y control de una corporación que hubiera sido completamente independiente. Curiosamente, en el marco del contexto propio, las novedosas Unidades de Policía de Prevención Local de la provincia de Buenos Aires (policías municipales según el malogrado Proyecto de Ley) corrieron la misma suerte que la Gendarmería Nacional de México. Fenecieron prematuramente en el marco de una insustancial hibridez. Y respecto a la sustentabilidad jurídica del cuerpo que finalmente se creó, organismos independientes que hubieran sido creados con fuerza de Ley, emergieron finalmente como un subproducto de la policía bonaerense a través de una simple Resolución de nivel ministerial (ni Ley de la Legislatura provincial y ni siquiera por Decreto del gobernador).

Suponiendo que las mencionadas organizaciones hubieren sido instituidas como originalmente se la pergeñó, ¿qué alteridad hubieren implicado con relación a modificar el *statu quo* o quebrar la inercia criminal actual? Es un interrogante difícil de discernir. Dada la dinámica y evolución del crimen organizado y particularmente el problema de las drogas en ambos países, es probable que el desarrollo de una verdadera Gendarmería en México eventualmente hubiera coadyuvado a disminuir los niveles de violencia y de violaciones a los derechos humanos.

³³ Estas organizaciones criminales, como por caso los «zetas», poseen en sus filas ex oficiales, suboficiales y tropa del Ejército mexicano y fuerzas especiales de esa misma institución y del Ejército guatemalteco (kaibiles), resultando desde el punto de vista de la aplicación de la violencia un adversario desproporcionado para las capacidades regulares de una fuerza policial civil.

¿La Gendarmería de México podría haber marcado *per se* un punto de inflexión respecto a la lucha contra el narcotráfico? Muy probablemente no. Las dudas con relación a las policías municipales bonaerenses parecen aun mayores. Aun coincidiendo con la metáfora de Sain respecto a la condición de «Frankenstein» de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, es decir una fuerza masivamente corrupta, reguladora del delito e involucrada en algunas zonas de manera directa con el crimen organizado, podría resultar aventurado señalar que su eventual desaparición o miniaturización ulteriormente aliviarían los males señalados. Precisamente a la luz del caso mexicano y suponiendo un paulatino aumento de las actividades narcocriminales en Argentina, sería legítimo preguntarse si el remedio no hubiera sido peor que la enfermedad.

Volvamos con las reflexiones iniciales del trabajo. Pareciera que toda vez que un gobierno o autoridad determina la prohibición en el cultivo, producción, comercialización y/o consumo de algún tipo de mercancía —suponiendo la existencia de una demanda latente— resulta casi inevitable el surgimiento de organizaciones que por la naturaleza ilícita del negocio en cuestión resuelvan operar criminalmente en el mismo. Ejemplos, como aquellos reseñados en la introducción, podrían continuar indefinidamente y seguramente surja más de uno en la cabeza del lector mientras repasa estas líneas. La infinidad de casos históricos de imposición de medidas de corte prohibicionista posibilita establecer con cierta claridad las siguientes variables como un producto directo o indirecto de dichas reglamentaciones: contrabando, violencia y corrupción. El contrabando resulta el comportamiento adaptativo inevitable para aquel que resuelva operar (o seguir operando) en un mercado que se ha visto vedado por acción de nuevos «códigos» civiles, comerciales y/o penales. Más allá de los motivos que hayan justificado la imposición de ciertos niveles de prohibicionismo, del mismo modo que parece ingenuo pensar que por derecho positivo se va a eliminar la demanda de determinados bienes y servicios, también lo es imaginar que por derecho positivo desaparecerá su oferta. Respecto a los niveles de violencia, no puede establecerse que éstos serán necesariamente, como parece apreciarse en México, muy elevados. Dependerá en todo caso de al menos tres variables: la determinación que las autoridades exhiban para combatir el crimen organizado, la tensión que prevalezca entre las organizaciones crimi-

nales y las autoridades políticas, judiciales, policiales y militares; y el nivel de disputa y desavenencia que pudiera existir entre las diferentes organizaciones criminales que operan y compiten en un determinado mercado ilícito. Finalmente, lo que invariablemente aparece correlacionado directamente con la dimensión del negocio ilícito es el nivel de degradación de las instituciones públicas producto de la extorsión, la corrupción y la co-optación de las mismas por parte de las organizaciones criminales, pudiendo inferirse que esta capacidad corrosiva dependerá de la magnitud y volumen del mercado ilícito en cuestión. Este último punto tiene una transcendencia mayúscula habida cuenta de que no son pocos los analistas que ubican la corrupción de las fuerzas públicas y de las autoridades políticas como una de las causas del auge del emporio de las drogas y de la militarización de la seguridad pública (Moloeznik, 2009, p. 101). Sin embargo, sería válido cuestionar la relación causa-efecto entre degradación institucional y crimen organizado. Puntualmente si de alguna manera no es el potencial deletéreo del crimen organizado quién promueve un ámbito institucional (corrupto) que sea favorable para sus actividades comerciales.

Considerando algunos de los postulados de los párrafos anteriores, ¿qué es lo que países como Argentina y México pueden hacer frente a este flagelo? Indudablemente discutir las ventajas y desventajas, los costos y beneficios del esquema prohibicionista actual. De más está decir que eventualmente puede resultar completamente legítimo considerar que un esquema de tipo prohibicionista es preferible a cualquier contrafactual. Sin embargo, la tarea que nadie debería omitir antes de llegar a tal conclusión es la de identificar, evaluar y ponderar los costos del *statu quo*. No hacerlo implicaría caer en actitudes negacionistas que solo podrían empeorar la evolución de los problemas. Y concretamente ¿qué representación podrían tener esos contrafactuales? Fundamentalmente dos. El diseño de esquemas regulacionistas que eliminan estructuralmente el orden prohibicionista y las organizaciones ilícitas que en él operan; o bien, el desarrollo de un modelo de «reducción de daño» que en el marco de un sistema tradicionalmente prohibicionista minimice los principales costos que puedan observarse en términos de degradación del estado de derecho (corrupción generalizada), violencia y salud pública (Zaitch, 2012).

La estrategia de «guerra a las drogas» se ha mostrado cabalmente inefectiva en reducir la oferta de drogas y por lo tanto en debilitar las organizaciones criminales que abastecen este mercado. Por el contrario, como recientemente, atestiguan los execrables sucesos de Iguala, el dolor, la desesperanza y las muertes se siguen acumulando. En tiempos de plomo y sangre y de discursos militaristas, quizás pueda resultar conveniente recordar algunas palabras pronunciadas hace más de 2400 años por el estratega militar chino Sun Tzu: «el supremo arte de la guerra es someter al enemigo sin luchar». Es posible.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDA, S. (2013). «La Gendarmería de México: un proyecto frustrado pese a ser un eficaz instrumento contra el crimen organizado». Real Instituto Elcano (Comentario Elcano 62/2013).
- BENÍTEZ MANAUT, R. (2009). «La crisis de seguridad en México», *Nueva Sociedad*, n.º 220, pp. 173-189.
- (2009). «La nueva seguridad regional: Amenazas irregulares, crimen organizado y narcotráfico en México y América Central», *FRIDE (Comentario)*, pp. 1-5.
- DÍEZ, J. y NICHOLLS, I. (2006). *The Mexican Armed Forces in Transition*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College.
- EKELUND, R. y HÉBERT, R. (1992). *Historia de la Teoría Económica y de su Método*. Madrid: McGra-Hill.
- FLEITAS ORTÍZ DE ROZAS, D. (2013). «Características y Explicaciones de los Homicidios de Policías en Argentina», Asociación para Políticas Públicas. Buenos Aires.
- HUNTINGTON, S. (1964). *El Soldado y el Estado*. Buenos Aires: Biblioteca del Oficial, Círculo Militar.
- KESSLER, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ministerio de Defensa (2010). «Libro Blanco de la Defensa 2010». Buenos Aires.
- Ministerio de Seguridad de la Nación (2012). «Modelo Argentino de Seguridad Democrática (2011-2012)», Buenos Aires.
- MOLOEZNIK GRUER, M. (2007). «Militarización de la seguridad pública, autonomía de las fuerzas armadas e imperativo de la reforma militar en México», *El Cotidiano*, vol. 22, n.º 146, pp. 99-107.

- Procuraduría General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (2013). «Caracterización de Homicidios Dolosos y Robos con Armas». La Plata.
- SEDRONAR (2011). «Estudio Nacional Sobre Consumo en Estudiantes de Enseñanza Media», Informe Preliminar 2011: Dirección Nacional del Observatorio Argentino de Drogas.
- ZAITCH, D. (2012). «Narcotráfico y reducción de daños: Reflexiones para un debate urgente», en LÓPEZ CHORNE J. y SIBILLA G. (comps). *Desafíos para el Planeamiento Estratégico de la Seguridad Ciudadana*. Buenos Aires: Ministerio de Seguridad de la Nación, pp. 165-177.

5

**ESPACIOS DE SEGURIDAD:
VIEJAS Y NUEVAS AMENAZAS**

GESTIÓN FRONTERIZA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN CHILE EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL¹

BORDER MANAGEMENT AGAINST DRUG TRAFFICKING IN CHILE IN A MULTIDIMENSIONAL SECURITY FRAMEWORK

ANDRÉS DE CASTRO GARCÍA²

RESUMEN

En este capítulo se analiza la situación jurídico-estratégica de Chile frente a la gestión fronteriza contra el narcotráfico. En este sentido, se observa el tratamiento que el antiguo gobierno del presidente Sebastián Piñera (2010-2014) hizo de la seguridad multidimensional en el supuesto concreto de la gestión fronteriza contra el narcotráfico. Así, se constata cómo, si bien en Chile se habla de un concepto de seguridad multidimensional, no se ha llevado a la práctica.

Además, en el citado gobierno, no se abordó la creación de políticas públicas que pudieran mejorar las capacidades policiales y de gestión de fronteras a través de consensos nacionales ni se generaron legislación ni estrategias eficaces y estables en el tiempo, manteniéndose los tipos penales de la ley 20.000, sin supuestos específicos de fronteras que pudieran responder a las necesidades específicas de Chile.

PALABRAS CLAVE: Multidimensionalidad, seguridad nacional, gestión fronteriza, narcotráfico, Chile.

ABSTRACT

In this chapter the legal and strategic situation of Chile towards border management against drug trafficking is analyzed. In this sense, the treatment that the former government of President Sebastián Piñera (2010-2014) made of multidimensional security in the specific case of border management on drugs is observed. Thus, it is explained how, although in Chile considers the multidimensional concept of security as a theoretical fact, it has not been implemented yet. Moreover, in that government, the design of public policies that could improve law enforcement and border management capacities through national consensus has not yet taken place. As a result, not law nor effective and stable strategies have been generated

¹ Este capítulo de libro es resultado del proyecto de investigación ANEPE «Gestión fronteriza contra el narcotráfico: una propuesta para Chile» y de una estancia de investigación en el Área de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca.

² Profesor Asociado e Investigador de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE-Chile).

maintaining the 20,000 drug law and without specific assumptions borders, that would contribute to the specific Chilean needs.

KEY WORDS: Multidimensional security, national security, border management, drug trafficking, Chile.

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de Seguridad Nacional fue definido en 1948 por el diplomático estadounidense George Kennan. Para él, la interferencia o la amenaza de potencias extranjeras constituían el eje del arquetipo del mundo bipolar en el que las Fuerzas Armadas tenían atribuida la defensa de la soberanía y las fronteras de los Estados (Laborie, 2013), dirigidas y entrenadas para hacer frente a ejércitos y armadas extranjeros.

Sin embargo, tras la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría, hubo una mutación del concepto de seguridad, el cual se adaptó a las nuevas necesidades y realidades, evidenciándose aún más al comienzo del siglo XXI. Se incluyó, así, en las bases teóricas de las Organizaciones Internacionales, y en el seno de Naciones Unidas que, en el año 2000, en su Informe del Milenio, señaló la necesidad de expandir el concepto de seguridad más allá de la defensa del territorio contra ataques externos (Fuentes, 2005).

De hecho, la conceptualización del término seguridad no solamente es modificable dados los nuevos desafíos y cambios sino que además Robert Fisher, Edward Halibozek y Gion Green han demostrado cómo no es posible llegar a acuerdos universales en cuanto a su objetiva definición (Fischer, Halibozek, & Green, 2008) sin embargo, David Brooks, definió las 13 categorías existentes en el marco australiano de seguridad (Brooks, 2010) evidenciando, así, la diversidad en cuanto a la conceptualización del término.

Además, se observa cómo el concepto de seguridad nacional se adapta a la nueva realidad en la que los Estados ya no son necesariamente el actor principal, combinándose la acción de Organizaciones Internacionales y de actores subestatales (Laborie, 2013).

Es por eso que algunos autores han descrito la desaparición de la diferenciación entre seguridad interior y exterior (Orozco, 2010), así como otros han incluido otras amenazas, las cuales han introducido en el marco de análisis de la seguridad, securitizándolas, por tanto (Buzan, Waever y de Wilde, 1998).

En ese marco, Mario Laborie analiza cómo han de afrontarse esos nuevos riesgos y amenazas, entre los que destaca aquellos con componente transfronterizo, como el crimen organizado (Laborie, 2013).

Es, en consecuencia con la necesidad expresada de buscar la manera de afrontar esos nuevos riesgos y amenazas, y de la combinación del componente transfronterizo y el del crimen organizado que se fundamenta este capítulo de libro que ahonda en la relación entre el concepto de seguridad nacional, la multidimensionalidad de la misma y una comparativa de la gestión fronteriza contra narcotráfico como manifestación del crimen organizado a través del estudio del caso chileno.

En este sentido, la complejidad resultante de comparar realidades tan diversas exige la comprensión teórica necesaria de las peculiaridades propias de Chile.

Héctor Saint-Pierre ha investigado y desarrollado el impacto de la traslación de las teorías generadas en Europa a Latinoamérica y la distorsión que generaron, también en el ámbito de las Relaciones Internacionales y la Seguridad Nacional, para llegar a desarrollar una crítica del concepto de seguridad multidimensional, al que acusa de ser demasiado amplio y «no permitir la comprensión del fenómeno» por su «insostenible peso polisémico» (Saint-Pierre, 2012, p. 21).

En cuanto al desarrollo histórico del concepto, éste tiene en la situación del Continente Americano en la segunda mitad del siglo xx. En concreto a partir del Tratado de Río de 1947 y de la evolución de la Guerra Fría en el Continente, teniendo su punto de inflexión en la serie de ataques producidos en suelo estadounidense el 11 de septiembre de 2001 que marcaron la creación y definición del concepto de seguridad multidimensional en la Conferencia Especial sobre Seguridad en la que se produce la Declaración sobre Seguridad en las Américas en el año 2003 en México DF (Marcella, 2013).

En ella se destaca cómo tanto el crimen organizado como el problema mundial de las drogas son preocupaciones u otros retos a la seguridad además de incluirse una larga lista de amenazas políticas, económicas, sociales, de salud y ambientales (Chillier y Freeman, 2005).

En ese contexto de ampliación del concepto de seguridad y fruto de la fusión de los antiguos seguridad interior y defensa exterior surge la discusión frente al diseño de la estructura de seguridad necesaria para hacerlos frente (Edmunds, 2006) entre los que defienden que las Fuerzas Armadas están llamadas a jugar un papel más relevante en este particular aunque sea de manera tangencial (Grupo de Trabajo en Seguridad Regional (GTSR), 2013) frente aquellos que, como Arturo Sotomayor, opinan que ha de reservárselas para que continúen ejerciendo su rol tradicional (Sotomayor, 2007) y los que, como Carlos Ojeda, propugnan que tanto las Fuerzas Armadas como las de Orden y Seguridad han de definir, legalizar y respaldar las tareas «sin quedarse amarrados a viejas concepciones unifuncionales, pero a la vez resguardando su naturaleza distintiva» (Ojeda, 2013, p. 96).

Entre esas visiones, figuran también aquellos que, han mantenido que los Institutos Armados de carácter militar, las conocidas como fuerzas medias, le permiten a los gobiernos evitar el recurso a servirse de las Fuerzas Armadas en seguridad a la vez que suponen una alternativa a las policías civiles que, en el caso latinoamericano, han demostrado en ocasiones inoperatividad e ineficiencia (Alda, 2013).

En ese sentido, se analiza la gestión fronteriza de España, Brasil y Chile y su conexión con los debates de Seguridad Nacional y Seguridad Multidimensional en especial la amenaza transnacional del narcotráfico y la búsqueda de un modelo efectivo de gestión fronteriza.

2. EL PROBLEMA DEL NARCOTRÁFICO PARA LA SEGURIDAD Y DEFENSA DE CHILE

En el artículo 22 de la Constitución Política de la República de Chile (CPR) se establecen las obligaciones de los ciudadanos chilenos, entre las que destaca la de contribuir a preservar la seguridad nacional, lo cual se concreta en la legislación de desarrollo constitucional.

Por otra parte, el Libro de la Defensa del año 2010, cuya publicación depende del Ministerio de Defensa Nacional, y que reemplazó al anterior, del año 2002, recoge los principales lineamientos de la doctrina político-militar chilena. En él se exponen varios principios entre los que destacan la orientación de la política de defensa, que queda definida de la siguiente manera.

En términos generales, el Estado de Chile tiene una política de defensa orientada a amparar a la población del país, proteger sus intereses nacionales, y salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial. Para estar en condiciones de cumplir estos propósitos, posee y prepara los medios militares necesarios para emplearlos en legítima defensa, lo que supone ocuparse de la modernización de todas las instituciones de la defensa, incluidas las Fuerzas Armadas (Gobierno de Chile, 2010, p. 110).

En este sentido, Chile, a través de la política de defensa tiene la obligación de amparar a la población del país aunque mantiene una postura tendente a diferenciar entre el ámbito de seguridad del que son competentes el poder judicial y las fuerzas de seguridad y el de defensa cuyo ámbito de influencia corresponde a las Fuerzas Armadas, generándose el primer paso de la contradicción de un país que dice haber integrado el principio de seguridad multidimensional en su estructura de seguridad y defensa, el cual reconoce a través de las siguientes afirmaciones.

En la categoría, más amplia, de «problemas de seguridad» se incluyen fenómenos como terrorismo, narcotráfico, proliferación de armas de destrucción masiva, pobreza, pandemias y otros que no constituyen amenazas propiamente tales, aunque eventualmente puedan transformarse en ellas. Internamente, cada Estado, según sus realidades singulares, busca enfrentar estos problemas a la seguridad con estrategias de seguridad específicas y particulares, mientras que, tratándose de amenazas propiamente tales a intereses básicos (soberanía, territorio y población), los Estados los enfrentan con medios de la defensa. Cuando los «problemas de seguridad» afectan a más de un Estado, la cooperación con la comunidad internacional, a la que Chile adscribe, es fundamental para hacerles frente (Gobierno de Chile, 2010, p. 130).

El narcotráfico, siguiendo con este esquema anteriormente citado, queda determinado como un problema que puede tener la suficiente entidad como para convertirse en una amenaza que el Estado debe contrarrestar con estrategias de seguridad específicas en clara referencia a las Fuerzas de Seguridad y reservando las amenazas sobre integridad territorial, población y soberanía a las Fuerzas Armadas en una concepción clásica de la diferenciación entre los cometidos de ambas instituciones, que en el caso chileno produce una dicotomía de corte esquizoide en dos niveles. En el primero de ellos, trata de definir una pretendida seguridad multidimensional aunque niega que las nuevas amenazas sean amenazas. En el segundo, diseña un sistema en el que las Fuerzas Armadas quedan excluidas de la seguridad interior aunque le otorga a la Armada la función de policía marítima.

En Chile, la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD) se originó a lo largo del gobierno del presidente Sebastián Piñera, y fue publicada en el año 2012. Aún así, nunca culminaron los trámites parlamentarios que permitieran su nacimiento a la vida jurídica y correspondiente entrada en vigor, por lo que solamente puede ser entendida como una declaración de intenciones sin efectividad jurídica alguna que sí permite conocer cual era la visión de ese gobierno sobre la seguridad de Chile. En ella, se apunta a la «cooperación con la comunidad internacional» como un mecanismo útil para combatir las amenazas para Chile. En este sentido destaca que:

Chile comparte con Estados Unidos las preocupaciones por los riesgos y amenazas a la seguridad que representan fenómenos como el crimen organizado en todas sus expresiones, los ciber-ataques, el terrorismo y la proliferación de armas. A este respecto, explorará nuevas formas de cooperación, especialmente en el combate al narcotráfico (...) (Gobierno de Chile, 2012, p. 29).

También con la Unión Europea, Chile espera establecer lazos de coordinación, tal y como se establece en el mismo documento: «Chile comparte con la Unión Europea las preocupaciones que representan la proliferación de armas, el narcotráfico y el terrorismo internacional, amenazas frente a las cuales aspira a incrementar los esfuerzos de coordinación y apoyo recíprocos» (Gobierno de Chile, 2012, 30).

Desde luego no se concretaron, ni en la ENSYD ni posteriormente, los mecanismos de cooperación. La importancia para el Gobierno de Piñera, centrado en lo accesorio frente a lo principal, necesitaba mencionar a EE.UU. y a la UE para equiparar de alguna manera sus esfuerzos, en vez de centrarse en la cooperación con sus vecinos —y hacerlo, más que incluirlo (que también) en la Estrategia—.

En ese mismo documento figuran la ampliación y multidimensionalidad de la nueva concepción de seguridad. En este sentido, puede leerse que:

El concepto de seguridad ampliada expresa una respuesta integral del Estado a los desafíos de seguridad que enfrenta en la era de la globalización. En la actualidad, los riesgos a la seguridad están interconectados; la globalización hace próximas amenazas lejanas y aumenta su velocidad de propagación. Los límites rígidos entre ámbitos de seguridad, interna y externa, están siendo superados y los Estados buscan fórmulas para usar sus medios de modo más eficaz e invertir sus recursos financieros de manera más eficiente. La seguridad ampliada no elimina o cancela la diferenciación entre seguridad y defensa. Su propósito es concebir estos campos de manera más flexible (...) (Gobierno de Chile, 2012, p. 10).

El citado texto hace referencia a la necesidad de que el tradicional ámbito de la seguridad y el de la defensa —llamados seguridad interna y externa— gocen de mayor flexibilidad a la hora de poder contribuir a complementarse y cumplir su función. Es ciertamente un párrafo confuso que no permite que Chile y Estrategia tenga la coherencia necesaria para desenvolverse en los escenarios nacional e internacional. Esa ambigüedad sigue presente en la afirmación siguiente.

Una de las consecuencias es que el límite tradicional entre el concepto de seguridad exterior, vinculado a la idea de amenaza de origen estatal foráneo y naturaleza militar, y el de seguridad interior, vinculado a amenazas de origen no estatal, tiende a desaparecer en el mundo de hoy en función de un concepto de seguridad ampliada que los incluye a ambos (Gobierno de Chile, 2012, p. 23).

En este sentido, reconoce que nos encontramos en un momento cambiante y de redefinición de conceptos y del alcance de los mismos,

motivo por el cual hace referencia a las nuevas amenazas, entre las que se encuentra el narcotráfico y de las que dice que.

Las llamadas «nuevas amenazas» —tales como el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo y los ciberataques—, lejos de disminuir, han aumentado su gravitación e importancia. Las tecnologías disponibles, una marcada internacionalización de las organizaciones criminales y la sofisticación de sus actividades, sumado al debilitamiento de algunos Estados, que tienen graves dificultades, incluso para controlar zonas de su propio territorio, son todos elementos que han generado una tendencia ascendente en la peligrosidad de tales amenazas. Los fenómenos identificados también impactan a América Latina. La región registra el mayor índice de violencia criminal en el mundo. La revisión de las tasas de homicidio da cuenta de las vinculaciones entre violencia y narcotráfico. El tráfico de drogas y el crimen organizado no sólo son los principales inductores de la violencia, sino que también impactan en la institucionalidad y en el tejido social de los países (Gobierno de Chile, 2012, p. 24).

Manteniéndose en una línea completamente incoherente con el Libro Blanco del 2010, se hacen afirmaciones muy generales de la región de las que actualmente se ha querido marcar la diferencia produciéndose, así, ideas inconexas y con problemas de coherencia tanto *ínter* textuales —tomando como referencia ENSYD y Libro Blanco— como *intra* textuales —teniendo solamente como referencia la ENSYD.

Cuando llega el momento de hablar de cooperación en la región, no lo especifica y hacer referencia a la cooperación con otros actores interesados en luchar contra esta lacra: «Chile cooperará en materias de interés regional, tales como la protección de la democracia y la defensa de la libertad; el control de la corrupción; el combate al narcotráfico, el crimen organizado y las expresiones locales de terrorismo» (Gobierno de Chile, 2012, p. 25).

En cuanto al contexto específico del narcotráfico en Latinoamérica, hace referencia a sus vecinos como problema y no como parte de la solución diciendo lo siguiente:

El narcotráfico es la actividad más importante del crimen organizado en la región, siendo el tráfico de cocaína su principal expresión. Su poder de expansión es una amenaza directa a la seguridad de Chile.

La cercanía geográfica a los principales centros productores de cocaína en el mundo, las facilidades de penetración que ofrece nuestra extensa frontera norte, la apertura del comercio internacional del país y la creciente capacidad económica de la población nacional, lo convierten en un blanco atractivo para el tránsito y comercialización ilegal de cocaína y otras drogas (Gobierno de Chile, 2012, p. 37).

Con la intención de hacer frente a estas amenazas, Chile reconoce que las características geográficas de su territorio lo hacen difícilmente controlable si tenemos en cuenta que la climatología del Norte Grande es extrema y que al tratarse de la zona desértica más árida del mundo tal y como reconoce el Libro de la Defensa (Gobierno de Chile, 2010) el control sobre ese territorio resulta muy dificultoso especialmente la lucha y prevención de la entrada de estupefacientes ligado. Así mismo, la disposición de los medios técnicos y humanos para asegurar una protección adecuada de las líneas fronterizas es difícilmente abaricable. En este sentido, en la ENSYD puede leerse que:

El Norte Grande del país constituye una de las zonas de especial valoración en razón de su posición geográfica y significación para el desarrollo nacional. Su posición y frontera con tres países, lo vinculan en forma privilegiada con las grandes rutas comerciales de la subregión centro-oeste de Sudamérica. (...) Por sus características geográficas, extensión, amplias fronteras y baja densidad poblacional, esta zona adquiere especial relevancia para la agenda de seguridad ampliada. Estas condiciones dificultan notoriamente el control sobre el voluminoso flujo de personas, bienes y servicios, lo que se ha traducido en un aumento de la inmigración ilegal, el tráfico de drogas y el contrabando (Gobierno de Chile, 2012, p. 21).

Para contribuir a la solución de los problemas antes mencionados se enuncian las tareas que guían la respuesta chilena y en este sentido:

Para el período que cubre esta ENSYD, las principales tareas a las que se deberá dar cumplimiento y seguimiento serán las siguientes: 4. Impulsar políticas integradas de desarrollo, seguridad y defensa en las regiones del Norte Grande, Aysén y Magallanes. 6. Colaborar internacionalmente para enfrentar ataques terroristas, actividades del narcotráfico y del crimen organizado transnacional, con énfasis en los países

vecinos y adecuando las normas y medios nacionales a tales efectos (Gobierno de Chile, 2012, p. 52).

Como conclusión a lo anterior, se constata que Chile no ha diseñado una política de seguridad y defensa adaptada a los nuevos retos existentes y que aunque es consciente de la problemática que supone el narcotráfico para los intereses nacionales y sus posibles efectos desestabilizadores no ha diseñado un sistema coherente ni viable. Sigue obsesionado por compararse con los dos bloques más desarrollados —la UE y EE.UU.— e infravalorando las posibilidades de cooperación que pueden establecerse con sus vecinos, independientemente de que sigan recibiendo el apoyo europeo y estadounidense.

Además de eso, Chile es un país con unas características geográficas muy particulares, que se reclama tri-continental —al tener territorio continental, insular y antártico— con 4.270 kilómetros de costa, desde la ciudad nortina de Arica hasta el estrecho de Magallanes caracterizado por una franja bastante estrecha que llega a su máximo en Antofagasta, la segunda región del país, zona en la que alcanza 440 kilómetros.

En cuanto a las fronteras terrestres de ese país, vuelve a ponerse de referencia la forma del territorio chileno que comparte 166,95 kilómetros de frontera con Bolivia y 782,08 kilómetros con Perú, que son dos de los tres productores mundiales de cocaína y aún no ha sido capaz de diseñar un sistema coherente en todas sus manifestaciones, que permita contribuir a la solución del problema, estableciendo un marco jurídico-estratégico adecuado.

3. EL NARCOTRÁFICO EN CHILE Y SU TRATAMIENTO JURÍDICO-ESTRATÉGICO

En la ENSYD se manifestó que el narcotráfico es la actividad más importante de crimen organizado en la región, la cual tiene su especificidad en el tráfico de cocaína. Hecho que deriva de que la región sea la única del planeta que tiene la capacidad de cultivarla de manera efectiva y la singularidad de ser también el lugar en la que, en la actualidad, se está llevando a cabo el procesamiento de la sustancia, tal y como indica Naciones Unidas a través de UNODC (UNODC, 2014).

También en la ENSYD se analiza la variación de las incautaciones entre los años 2005 y 2010, a la vez que se analiza el nivel de extranjeros a los que les fue impuesta una pena de privación de libertad en el periodo relacionada con el tráfico de drogas, entre 2005 y 2010. Así se cristaliza la aproximación del gobierno de Piñera hacia la inmigración, siguiendo la lógica ideológica —no es posible hablar de lógica intelectual, por la carencia de ambos elementos— de la derecha chilena heredera de la dictadura de Pinochet, que ligaba inmigración con amenaza a la seguridad nacional, lo cual se manifiesta en la ley de inmigración actualmente vigente, de 1975.

Así, según la ENSYD, se ha experimentado un 130% de aumento de incautaciones y a un 100% el número de extranjeros a los que se privó de libertad por llevar a cabo actividades relacionadas con la ley 20.000. Así, se intenta hacer una conexión empírica entre los dos ámbitos antes mencionados, trasluciendo en los datos meramente estadísticos dos realidades que nada tienen de relacionables.

También era objeto de preocupación del Gobierno del Presidente Piñera, tal y como manifiesta la ENSYD, la utilización de puertos chilenos con el objetivo de trasladar cocaína a Europa, que conlleva al debilitamiento de la confianza que ofrece Chile en el viejo continente. Este extremo explica también el corto-placismo y la obsesión por lo externo que definieron a la Administración de Piñera. Esta, sintiéndose incapaz de contribuir al desarrollo de la región en su lucha contra el narcotráfico, tuvo como prioridad que Chile no fuera percibido como uno más que junto con Perú y Bolivia contribuyera al problema del narcotráfico de cocaína en Europa.

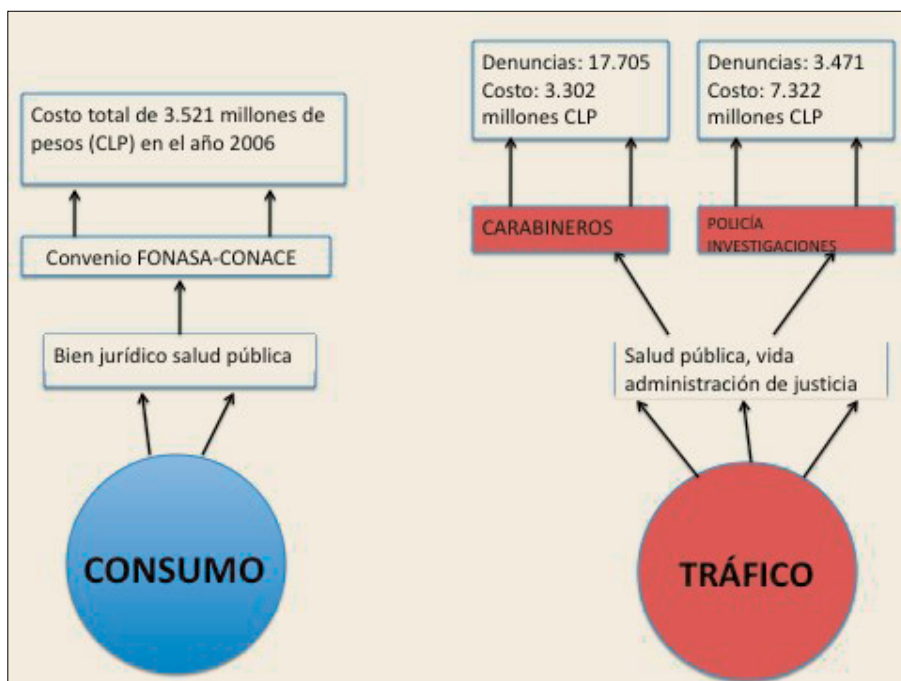
Es precisamente en reacción a ese cortoplacismo y a esa concepción de la realidad que surgió el Plan Frontera Norte, el cual tuvo un componente que respondía, cuan test proyectivo, a lo anteriormente expuesto sobre la realidad chilena que, desconociendo la situación actual del tráfico de drogas en el país y el nivel de impacto que éste tiene para Chile, no fue consciente de los posibles lineamientos de las políticas públicas y de Estado que tenían que ser desarrollados.

Es para cumplir con lo anterior que se realiza un análisis diferenciador entre dos extremos, que pueden ser categorizados en torno a los bienes jurídicos contra los que atacan. En primer lugar, pueden consi-

derarse aquellos relacionados con el bien jurídico salud pública, dentro del cual existen una serie de conductas descritas en la Ley 20000 que atentan contra él.

En segundo lugar, es necesario tener en cuenta aquellos que están directamente vinculados con el atentado contra los bienes jurídicos administración de justicia y vida. Tanto en cuanto el narcotráfico es un fenómeno que, además de tener consecuencias jurídicas por sí mismo, lleva aparejado la comisión de delitos asociados, tales como el blanqueo de capitales, el cohecho e incluso el aumento de la violencia, resultado de la antijuridicidad propia de esta actividad ilícita (Fabián, 1998).

En este sentido, cabe apreciar el gráfico que se muestra a continuación, en el que se hace un breve análisis de las dos categorías antes mencionadas (Gráfico n.º 1):



Fuente: Elaboración propia, a partir del Estudio nacional sobre costos humanos, sociales y económicos de las drogas en Chile 2006.

Gráfico n.º 1. Costos de las drogas en Chile.

En el primer grupo, correspondiente a la afectación del consumo de sustancias estupefacientes por parte de la población que reside en Chile, es posible elaborar una matriz de síntesis de costos totales, a través de un mecanismo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), de la Organización de Estados Americanos (OEA).

En primer lugar, el aumento de la producción de ilícitos penales, tanto el tráfico de drogas como los delitos asociados. En ese sentido, en el caso chileno contamos con datos cuantitativos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), del Gobierno de Chile. Fruto de su trabajo existen sendas publicaciones correspondientes a las Fuerzas del Orden y de Seguridad Pública, que constitucionalmente tienen la responsabilidad de salvaguardar la seguridad del país, y que contempla los datos más recientes, del año 2011.

Así, tenemos una evidencia más del problema interagencial que existe en Chile. De este modo, no es el Ministerio del Interior y Seguridad Pública el que da cuenta de los distintos datos existentes y, ni siquiera lo es el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), sino que están encargadas de ello Carabineros de Chile y PDI. Ambos compiten por ser la fuerza que cuentan con un mayor número de detenidos y su nivel de coordinación no les permite, si quiera, tener un formato estadístico interoperable como se puede apreciar en las tablas número 5 y 6.

Así, se permite valorar la cantidad de personas vinculadas con ilícitos cometidos en relación a la ley 20.000 en clave diferenciada, a razón de si la detención la efectuó un funcionario de Carabineros de Chile o de la Policía de Investigaciones, con el objetivo de desarrollar lo antes mencionado.

3.1. Datos de carabineros

Comenzando con las estadísticas de Carabineros, podemos observar los siguientes datos correspondientes al año 2011:

Tabla n.º 1. Detenciones ley 20.000 Carabineros de Chile

Delito	Total	Hombres	Mujeres
Artículo 1.1.	38	33	5
Elaboración marihuana	38	31	7

Delito	Total	Hombres	Mujeres
Cultivo/cosecha de especies vegetales productoras de estupefacientes (Art. 8)	744	557	187
Tráfico ilícito de droga (Art. 3)	1220	877	343
Tráfico de cocaína	205	146	59
Tráfico marihuana	387	300	87
Tráfico fármacos	32	22	10
Asociaciones ilícitas de drogas (Art. 16)	11	9	2
Tráfico pasta base	471	303	168
Producción y tráfico de precursores (Art. 6)	22	16	6
Suministro indebido (Art. 7)	8	4	4
Prescripción médica abusiva de drogas, estupefacientes o psicotrópicas	1	1	–
Suministro de hidrocarburos aromáticos a menores	1	1	–
Microtráfico (Art. 4)	6.909	5385	1524
Consumo/porte de drogas en lugares públicos o privados con previo concierto (Art. 50)	11.397	10549	848
Consumo/porte de drogas en lugares calificados (Art. 51)	1.708	1600	108
Facilitación de bienes al tráfico de drogas	3	1	2
Tolerancia al tráfico o consumo de drogas	14	14	–
Otros delitos de la Ley 20.000	6.230	5733	497

Fuente: Informe anual 2011. Carabineros.

En él se destaca la detención de 744 personas que cultivaron o cosecharon sustancias estupefacientes vulnerando, así, lo establecido en el artículo 8 de la ley 20.000. Tal y como se desprende de la realidad chilena, la gran mayoría de estas personas fueron detenidas después de cultivar *cannabis sativa*, que es la sustancia más generalizada en este supuesto concreto de actividad ilícita.

Así mismo, 1.220 personas fueron detenidas por tráfico de drogas, entendiéndose por este último tipo penal y a efectos de esta ley, clarificada por el artículo 3 a aquellos que «importen, exporten, transporten, adquieran, transfieran, sustraigan, posean, suministren, guarden o porten tales sustancias o materias primas». De entre esos, la mayoría fueron detenidos por pasta base —471— seguidos por los que trafica-

ron con marihuana —387— y, en menor medida, aquellos que atentaron contra la ley 20.000, a través del tráfico de cocaína —205—.

En cuanto al tipo de microtráfico, recogido en el artículo 4 de la Ley 20000, definido como aquella actividad que está relacionada con la tenencia con objeto de venta de pequeñas cantidades de droga, tuvo como consecuencia la detención de 6.909 individuos.

Además, del análisis de los datos, se destaca la detención de 11.397 individuos por consumir sustancias estupefacientes en lugares públicos, tipo penal que es muy controvertido tal y como queda manifestado en uno de los principales aportes en Derecho Penal en España (Muñoz Conde, 2010) y que en su correspondiente traslación a la realidad chilena no queda exento de ciertas dudas, en cuanto a su licitud jurídica pero también social, entendido por ello que su rol de víctimas se ve reemplazado por el de actor punible. Además del cuestionable elemento de rectitud moral que subyace, este hecho es objeto de competición entre las dos Fuerzas del Orden y Seguridad en el contexto chileno.

Por último, los otros delitos relacionados con la Ley 20000, que no se encuentran recogidos en las categorías específicas arrojaron el dato de la detención de 6.230 personas. Esta última realidad nos permite concluir, además, que existe una incapacidad a la hora de mostrar los datos de manera eficiente, permitiendo así la evaluación de la situación actual del país, aún más en una publicación de carácter especializado, que debería permitir un análisis muy exhaustivo de la realidad del fenómeno social que se analiza.

Estos dos últimos elementos nos ilustran cómo las estadísticas están siendo utilizadas como el mecanismo más importante de medición de la eficacia policial, lo cual se produce en un contexto de contraposición entre las dos instituciones de Orden y Seguridad.

3.2. Datos de Policía de Investigaciones PDI

En cuanto a las estadísticas de la Policía De Investigaciones (PDI) se pueden observar los siguientes datos (Tabla n.º 2):

Tabla n.º 2. Detenciones ley 20.000 Policía de Investigaciones

Ilícitos referentes a la Ley 20.000	Detenidos. Total 6.771
Hallazgo de drogas	95
Elaboración y producción de sustancias sicotrópicas o drogas	75
Elaboración de cocaína	–
Elaboración de marihuana	–
Elaboración de fármacos	–
Cultivo y cosecha especies vegetales productoras de estupefacientes	59
Tráfico ilícito de drogas	4.234
Tráfico de cocaína	30
Tráfico de marihuana	16
Tráfico de fármacos	4
Lavado de dinero	56
Asociaciones ilícitas Ley de Drogas	8
Elaboración heroína	–
Elaboración LSD	–
Elaboración de pasta base	–
Elaboración de éxtasis	–
Tráfico de heroína	–
Tráfico de LSD	1
Tráfico de pasta base	435
Tráfico de éxtasis	–
Producción y tráfico de precursores	10
Suministro indebido	8
Prescripción médica abusiva de drogas, estupefacientes o psicotrópicas	2
Suministro de hidrocarburos aromáticos a menores	–
Consumo de drogas	16
Porte de drogas	11
Tráfico de pequeñas cantidades	831
Consumo/porte en lugares privados con previo concierto	81
Consumo/porte de drogas en lugares calificados	29
Facilitación de bienes al tráfico de drogas	4
Tolerancia a tráfico o consumo de drogas	7
Consumidor de cocaína	–
Consumidor de marihuana	1
Otros delitos de la ley 20.000	758

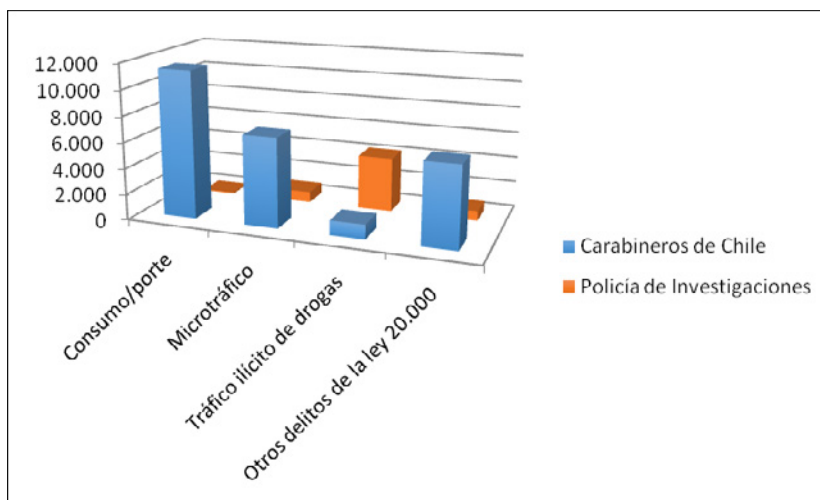
Fuente: Informe anual 2011. PDI.

En el caso de las detenciones efectuadas por la Policía de Investigaciones (PDI), observamos como el mayor número obedece al tráfico de drogas, con un total de 4.232 detenciones, de las que 835

corresponden a tráfico de pequeñas cantidades, seguidas por las 435 que fueron privadas de libertad de manera temporal, por haber cometido presuntamente alguna conducta antijurídica punible relacionada con la pasta base de cocaína. Esto obedece a que, si bien los datos de PDI son cuantitativamente inferiores, éstos son cualitativamente más relevantes. Hecho que se evidencia tanto en la cantidad decomisada como en el tipo penal correspondiente a grandes cantidades de droga, recogidas en preceptos concretos de narcotráfico, de la ley 20.000. También destaca la poca capacidad estadística, lo cual se conecta con el hecho de que 758 personas hayan sido detenidas por otros delitos contemplados en la Ley 20000, por lo que no es posible conocer su especificidad.

3.3. Datos de valoración general

Con la intención de contemplar los datos del año 2011 en su totalidad, se procedió a realizar un análisis que incluyera los delitos que llevaron aparejado un mayor número de detenciones, teniendo también en cuenta la institución que interviene en cada uno de casos. Así podemos valorar las afirmaciones realizadas en este capítulo frente a la escasez de coordinación interagencial y la competición referente a ambos cuerpos.



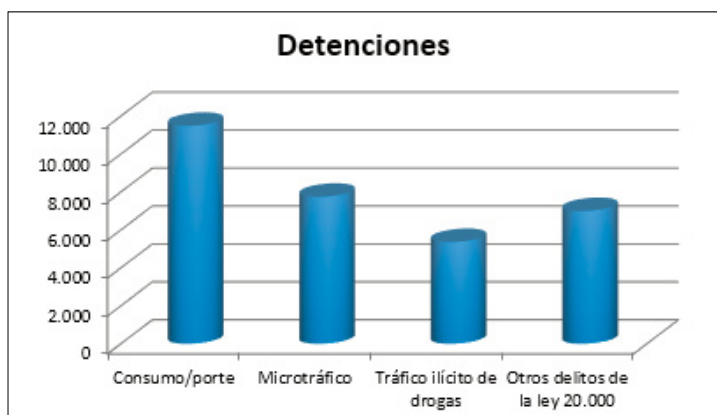
Fuente: Informe anual 2011. PDI/Carabineros de Chile.

Gráfico n.º 2. Detenciones por las Fuerzas de Orden y Seguridad.

En el gráfico anterior (Gráfico n.º 2), podemos advertir que Carabineros de Chile efectuó más detenciones que la Policía de Investigaciones, en tres de los cuatro delitos representados. Así mismo, se observa con claridad que la diferencia entre los dos cuerpos es muy significativa. Este hecho está sin duda fundamentado en que Carabineros es una institución que cuenta con un mayor número de efectivos y cuya presencia a nivel general en Chile es mucho más significativa. Además de que, al tener la competencia frente a la prevención más que a la reacción, tiene más posibilidad de iniciar procedimientos sobre tipos penales referentes a violaciones de los bienes jurídicos con menos incidencia.

La única excepción está representada por las detenciones previstas en el artículo 3 de la Ley 20000, correspondiente al tráfico de drogas, en el que la Policía de Investigaciones tiene un mayor número de detenidos, 4.234 frente a 1.120. Este hecho se fundamenta en la propia identidad de la Policía de Investigaciones, que tiene como atribución la persecución de los delitos que determine la autoridad judicial, siguiendo esa faceta de policía investigativa y reactiva, post hecho delictivo.

La suma de las detenciones por parte de las dos instituciones nos permite valorar el fenómeno en su totalidad y, de este modo, realizar una comparación entre las detenciones por cada uno de los delitos. En este sentido:



Fuente: Informe anual 2011. PDI/Carabineros de Chile.

Gráfico n.º 3. Detenciones Fuerzas de Orden y Seguridad.

El consumo y porte de drogas, regulado en el artículo 50 de la Ley 20000, concentra la mayor parte de las detenciones, seguido por el microtráfico resultante del tráfico de pequeñas cantidades de sustancias estupefacientes. Esta última afirmación está ampliamente relacionada con la realidad socio-jurídica chilena, en la que aún se inician procedimientos relacionados con el consumo y porte de pequeñas cantidades de sustancias estupefacientes.

Las conductas antijurídicas punibles que no están categorizadas en la información del INE de manera específica, pasan a constituir el grupo de «Otros delitos de la Ley 20000», que cuentan con más de 6.000 detenidos en el año 2011. Este número concentra todos aquellos delitos que se cometieron infringiendo algunas partes del articulado de la Ley 20000, los cuales no constituyen los tipos penales más vulnerados durante el año 2011.

En último lugar, el tráfico ilícito de drogas supuso un total de 5.454 detenciones y en él están contabilizadas, de manera destacable, la marihuana, la pasta base de cocaína. Sin duda las tres sustancias que más se persiguen e incautan en un escenario como el chileno, que se encuentra ubicado en una zona geográfica especialmente permeable al ingreso de cocaína en su mercado, además de cannabis siendo esta última droga también cultivada y distribuía dentro de Chile.

Habiendo dicho eso, las dos Fuerzas del Orden y Seguridad existentes en Chile están comenzando a detectar las primeras evidencias de un consumo de sustancias estupefacientes sintéticas y semi sintéticas en una nueva tendencia, ya que Sudamérica tradicionalmente se caracterizaba por la producción y consumo de sustancias provenientes tanto de la planta *cannabis sativa* como de la coca (Naciones Unidas, 2014).

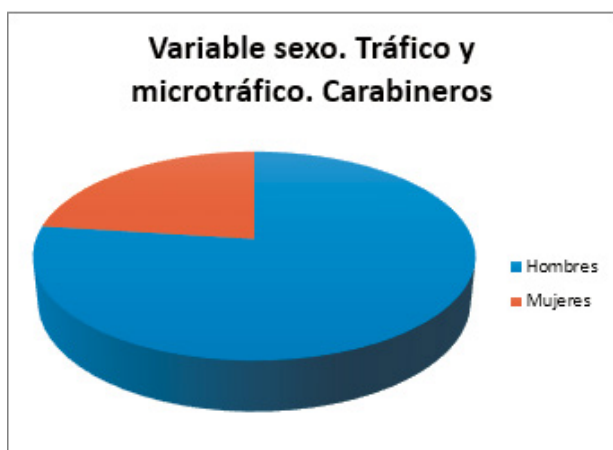
También empiezan a preocupar las sustancias conocidas como *New Psychoactive Substances (NPS)*, que son aquellas que no están incluidas en las listas internacionales de drogas. Hecho que impide, por tanto, su persecución por medios policiales y la detención de los individuos relacionados con su producción, procesamiento, venta o incluso consumo (De Castro, 2013). En este mismo sentido, un informe de la Oficina de las Naciones Unidas para la Prevención de la Droga y el Delito (UNODC) menciona a Chile como un país en el que estas sustancias están teniendo incidencia (UNODC, 2013).

Así mismo, resulta interesante observar el rango de edad, el sexo y el nivel superior de estudios alcanzado por las personas que cometieron los delitos de tráfico de drogas y microtráfico, recogidos en la Ley 20000, y que fueron detenidos por una de las dos Fuerzas del Orden y Seguridad que existen en Chile, lo que nos concede datos importantes a la hora de tanto conocer el fenómeno como de proponer alternativas.

En este sentido se efectuará un análisis por rango de edad y sexo correspondiente a cada uno de los cuerpos policiales, así como un otro en el que se valorará el nivel superior de estudios alcanzado.

Lo anterior permite describir el tratamiento al que se somete en Chile —o que somete Chile— a ciertos grupos sociales, destacando el de la mayoría minorizada, representado por las mujeres. Sobre lo anterior, Verónica Schild (2015), ha desarrollado el concepto de *security state as a gendered form* para ilustrar así la relación entre las dimensiones meliorativa y punitiva del Estado neoliberalizado cuyos efectos no han sido suficientemente tratados por la literatura especialmente en cuestión de cómo afecta esa situación a las mujeres, supuestas agentes activas del cambio.

En el presente trabajo se muestran estadísticas que permiten abordar el tema anterior dado que existe una diferenciación por sexos en las estadísticas disponibles tanto de Carabineros de Chile como de la PDI.



Fuente: Informe anual 2011. PDI/Carabineros de Chile.

Gráfico n.º 4. Detenidos por Carabineros de Chile.

Tal y como puede apreciarse en el gráfico (Gráfico n.º 4), que se muestra en la parte superior, el 77,03% de los detenidos por delitos de microtráfico y tráfico por parte de Carabineros de Chile fueron hombres, frente al 32,97% de mujeres. Las cifras totales corresponden a 6.262 hombres y 1.867 mujeres resultando un total de 8.129 en el año 2011.

Teniendo en cuenta las características sociales de Chile, no sorprende que la gran mayoría de los detenidos por tráfico y microtráfico sean hombres, habida cuenta de que las mujeres en Chile se involucran mucho menos que los hombres en actividades delictivas en general. Además de ese extremo, algunos académicos han conseguido demostrar cómo las razones que llevan a las mujeres a delinquir son distintas a las de los hombres (Romero & Aguilera, 2002). Así, en el contexto chileno sigue habiendo diferencias significativas en cuanto al consumo, el cual está recogido en las estadísticas y en el que se siguen destacando los hombres frente a las mujeres.



Fuente: Informe anual 2011. PDI/Carabineros de Chile.

Gráfico n.º 5. Detenidos por Carabineros de Chile por grupo de edad.

Tal y como puede apreciarse en el gráfico (Gráfico n.º 5), de los detenidos por Carabineros de Chile por delitos relacionados con la Ley 20000, el 76,87% tenían 21 años o más, con una cifra total de 40.745 personas. En cuanto a aquellos que al momento de la detención tenían

entre 18 y 20 años, el porcentaje correspondió a 17,32%, por un total de 9.179 personas.

Por otra parte, aquellos detenidos cuyo rango de edad era de los 16 a los 17 años fue de 4,10%, por un total de 2.177 personas.

Por último, aquellos que al momento de la detención tenían menos de 16 años correspondió a un total de 450 y a un porcentaje de 0,849%.

Llama por tanto la atención el escaso índice de delincuencia de los menores de 16 años, poco más de uno al día, en un país que, aunque no ha sido capaz de llevar a cabo su censo de manera adecuada, cree contar con algo menos de 17 millones de habitantes y que tiene unos bajos niveles de delincuencia juvenil, en comparación con otros países de la región, tal y como aparece disponible en fuentes oficiales³.

Sin embargo, sí sorprende el grupo entre los 16 y los 17 años que concentra un 4,10% de las detenciones y que, sin duda, viene determinado por pequeños delitos relacionados con el consumo y el microtráfico. Además estas cifras demuestran las características de la pirámide poblacional de un país en el que el grupo de adolescentes es especialmente numeroso fruto del crecimiento del país en las últimas décadas del siglo xx y la primera del siglo xxi.

Por otra parte, el grupo de edad entre los 18 y los 20 años concentra un 17,32% de las detenciones, lo que resulta muy significativo, ya que según el contexto chileno, este grupo de edad está muy relacionado con el comienzo de la experimentación con sustancias estupefacientes, en el contexto de un sistema educativo especialmente nocivo (Ruiz Schneider, 2005), caracterizado por la segregación social, racial y económica que contribuye a producir el fenómeno antes señalado. Esto es causa y consecuencia de la gran desigualdad de la que adolece Chile, que le convierte en uno de los países más desiguales del continente y más desigual del mundo (Plan Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

Por último y como podría ser predecible, el grupo de mayores de 21 años concentra la gran mayoría de las detenciones, sin duda habida cuenta de que esta categoría concentra la grandísima mayoría de la población chilena y, al no haberse generado estadística considerando

³ http://www.sename.cl/wsename/otros/OBS8/OBS_8_70-81.pdf.

grupos de edad más cortos, lo cual dificulta enormemente el acceso a datos fiables que permitan el desarrollo de planes y políticas para hacer frente al fenómeno.



Fuente: Informe anual 2011. PDI/Carabineros de Chile.

Gráfico n.º 6. Detenidos por Carabineros de Chile por nivel de estudios.

Tal y como puede apreciarse en el gráfico (Gráfico n.º 6), de los detenidos por Carabineros de Chile por delitos relacionados con la ley 20.000, el 1,74% eran analfabetos con una cifra total de 914 personas.

El hecho de que este porcentaje resulte tan reducido está ampliamente conectado con el bajo nivel de analfabetismo en Chile, en comparación con la región, el cual está calculado en un 1% de la población. Así mismo, siguiendo ese razonamiento, la población analfabeta comete un 74% más de delitos que la población alfabetizada habida cuenta que el 1% de la población cometió en el año 2011 el 1,74% de los delitos contenidos en la Ley 20000. Esta dinámica está también conectada con la realidad de desigualdad de un país en el que una gran parte de la población no tiene las herramientas necesarias como para verse incluidas en el sistema y en el que la exclusión de las capas más pobres es muy destacada (Martner Fanta, 2014).

En cuanto a aquellos que al momento de la detención habían terminado sus estudios primarios, el porcentaje correspondió a 19,35%, por un total de 10.168 personas, lo cual está en consonancia con la estructura lógica de la población chilena y de su nivel de estudios. Por otra

parte, aquellos detenidos cuyo nivel educativo máximo correspondió a la enseñanza secundaria fue de 68%, por un total de 35.741 personas.

Por último, aquellos que al momento de la detención habían alcanzado estudios universitarios correspondió a un total de 5.728 y a un porcentaje de 10,90%.

Se echa de menos, en las estadísticas de Carabineros, conocer cuantos de ellos han cometido delitos relacionados con la ley 20.000 cuyo nivel académico alcanzado sea correspondiente a «técnico», lo que es una realidad ampliamente existente en Chile. En este punto las estadísticas son ambiguas debido a la inexistencia de la explicación de si aquellos que han estudiado en los conocidos como institutos profesionales sin haberse graduado como profesionales pueden o no ser entendidos en las categorías antes mencionadas.



Fuente: Informe anual 2011. PDI/Carabineros de Chile.

Gráfico n.º 7. Detenidos por PDI por sexo.

Tal y como puede apreciarse en el gráfico n.º 7, el 76,6% de los detenidos por delitos relacionados con la ley 20.000, por funcionarios de PDI fueron hombres, frente al 23,4% de mujeres. Las cifras totales corresponden a 12.421 hombres y 3.793 mujeres, resultando un total de 16.214 en el año 2011.

En la lógica cultural chilena son cifras que corresponden con la realidad social del país. De este modo, es ampliamente visible que la

mayoría de personas a las que se les imputa un delito y resultan finalmente condenadas son hombres, lo cual se produce por la seriedad de los delitos cometidos, que suelen corresponder a aquellos cometidos por hombres.



Fuente: Informe anual 2011. PDI/Carabineros de Chile.

Gráfico n.º 8. Detenidos por PDI por rango de edad.

Tal y como puede apreciarse en el gráfico n.º 8, las estadísticas de PDI son más detalladas en cuanto a franja de edad que las de Carabineros de Chile. En ésta se muestra la edad de las personas que han cometido delitos relacionados con la Ley 20000, divididos en siete categorías.

Teniendo en cuenta la primera de ellas, el 0,76% de las personas detenidas tenía menos de 16 años, correspondiendo a 127 personas. Tras tener la posibilidad de contrarrestar esta información con agentes de la PDI especialistas en el área de drogas, estos mencionan que la mayoría corresponde a pequeños ilícitos relacionados con consumo y porte de pequeñas cantidades de sustancias estupefacientes o psicotrópicas. Si bien es cierto que la cifra es muy baja, preocupa especialmente este rango de edad debido al riesgo de exclusión psicosocial que existe, el cual ha sido mencionado anteriormente y analizado principalmente en su acepción más económica por el Dr. Gonzalo Martner (2014), en el que vincula la situación del país al contexto actual en el que se está valorando una futura reforma fiscal.

Por otra parte, el 3,27% tenía entre 16 y 17 años en el momento de su detención por funcionarios de la Policía de Investigaciones, llegando a un total de 544 personas cuya franja de edad también resulta muy preocupante. Estas actuaciones están también coordinadas con el Servicio Nacional del Menor (SENAME), institución del Ministerio de Justicia del Gobierno de Chile que vela por que se cumpla la legalidad vigente respecto a los menores de edad que se encuentran en Chile.

Las últimas evidencias a las que tienen acceso las Fuerzas del Orden y Seguridad demuestran que en los últimos meses está habiendo un aumento del número de delitos cometidos por menores de edad, lo cual resulta de especial preocupación para el Gobierno, dados los riesgos sociales que eso implica.

En cuanto al primer grupo de los que son mayores de edad, la franja entre los 18 y los 20 años supuso el 11,97% de las personas que resultaron detenidas, con un total de 1.992 personas. Estas cifras son bastante elevadas y también demuestran una gran preocupación al tratarse aún de adolescentes en su etapa de transición hacia la vida adulta.

El rango de edad entre 21 y 30 es el más numeroso lo cual se demuestra en el porcentaje de 40,60%, correspondiente a los 6.753 detenidos.

Por otra parte, el correspondiente a la franja de edad entre los 31 y 40 años está representado por un total del 21,13% de los detenidos, arrojando una cifra total de 3.515 personas. Cifra que nos demuestra cómo el porcentaje de detenidos de la población de personas que en el año 2011 estaban en la franja de edad de los 20 años, cometieron casi el doble de los delitos que aquéllos cuya franja de edad se situaba en los 30 años.

En cuanto a la población detenida cuya edad fluctúa entre los 41 y los 50 años, esta constituye el 12,86% del total, con una cifra de 2.139 personas.

Por último, la parte de la población que contaba con 51 años o más, al momento de su detención, por una infracción relacionada con la Ley 20000, constituía el 6,87% del total, traducida en 1.144 personas, lo cual representa un nivel bastante bajo teniendo en cuenta que la espe-

ranza de vida de los chilenos se sitúa en los 79 años de media entre mujeres y hombres, según se mencionó en la contextualización teórica.



Fuente: Informe anual 2011. PDI/Carabineros de Chile.

Gráfico n.º 9. Detenidos por PDI por nivel de estudios.

Tal y como puede apreciarse en el gráfico n.º 9, de los detenidos por la PDI por delitos relacionados con la Ley 20000, en el año 2011, el 0,91% eran analfabetos, con una cifra total de 136 personas. Esta cifra está en relación con el 1% de chilenos que no están alfabetizados, por lo que se mantiene a grandes rasgos el porcentaje general en esta estadística de la Policía de Investigaciones, teniendo como referencia la población general aunque es posible poner en duda la rigurosidad del porcentaje de analfabetos y su actualidad, ya que la mayor parte se concentra en personas de edad avanzada, cuyo fallecimiento tiene relación directa con la disminución del porcentaje.

En cuanto a aquellos que al momento de la detención habían terminado sus estudios primarios, el porcentaje correspondió a 34,94% por un total de 5.203 personas. Es esta una cifra muy superior a la registrada en las detenciones efectuadas por Carabineros.

En cuanto a aquellos detenidos cuyo nivel educativo más alto correspondió a la enseñanza secundaria, el porcentaje total resultó en

un 56,54%, por un total de 8.420 personas, siendo, como muestra el gráfico 19, la categoría que mayor número de detenciones concentra.

Una instancia contemplada en las estadísticas de PDI que no consta en la de Carabineros de Chile es la de aquellas personas que están en posesión de un título técnico, que es un híbrido intermedio entre un Ciclo de Formación Profesional de grado superior y una Diplomatura, consistente en dos años de formación universitaria oficial que puede ser continuada hasta convertirse en un título de licenciatura que, según la ley chilena, debe estar compuesta por un mínimo de ocho semestres.

En este sentido, 317 personas, correspondientes al 2,13% habrían sido detenidas por estar presuntamente involucradas en actividades sancionadas por la ley 20.000 habiendo alcanzado un título técnico.

Por último, aquellos que al momento de la detención habían alcanzado estudios universitarios correspondió a un total de 816 y a un porcentaje de 5,48%.

Se destaca el bajo porcentaje de detenidos que están en posesión de un título tanto técnico como universitario que, conjuntamente, representan el 7,61% del total de los detenidos por delitos contenidos en la ley de drogas. Hecho que está íntimamente relacionado con la presunción de que, aquellos que tienen un Título son mucho menos propensos a la comisión de delitos.

4. CONCLUSIONES

Las características geográficas de Chile evidencian una necesidad aún mayor de combatir el narcotráfico, adecuando la gestión de las fronteras, que resultan vulnerables por varios motivos, entre los que figuran lo agreste del territorio y la inexistencia de núcleos poblacionales relevantes en algunas zonas fronterizas, así como la baja densidad de funcionarios policiales a lo largo de extensas áreas.

Con la llegada al Gobierno de Sebastián Piñera, en el año 2010, se propuso desarrollar una estrategia de seguridad, que acabó plasmándose en ENSYD, que nunca fue aprobada y que aunque apostaba en lo teórico por la inclusión de la seguridad multidimensional, no fue capaz

de traducir esas pretensiones al campo de lo práctico ni en narcotráfico, que mantiene la ley 20.000, que carece de supuestos específicos de vulneración de bienes jurídicos en la frontera, en un país que colinda con dos de los tres productores mundiales de cocaína.

Además, con la inexistencia de una política pública de gestión de fronteras adecuada, que junto con la ley contribuya a delimitar las competencias de cada institución policial, produce una rivalidad entre los dos cuerpos policiales: Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, con efectos muy indeseables.

Además, de la observación de las estadísticas anteriores, se desprende cómo se continúa implícitamente ligando inmigración a amenaza a la seguridad y a criminalidad y de qué manera Chile continúa siendo un país muy desigual. Las decisiones de configuración estatal chilenas han generado problemáticas sociales de las que pueden derivarse innumerables características negativas, lo cual ha sido tratado en profundidad por Verónica Schild (2013) y que tienen una innegable influencia en la comisión de delitos, también de los relacionados con las drogas.

Además de eso, Chile ha fracasado en su intento de gestionar adecuadamente sus fronteras contra el narcotráfico, por falta de un adecuado diseño, implementación y evaluación de una política de Estado que cuente con un sistema jurídico coherente, medios tecnológicos adecuados y la necesidad de conocer la opinión de las instituciones responsables de la gestión.

Es por tanto necesario un sistema coherente y viable. Así mismo, es obligatorio analizar la situación concreta a la que se enfrenta Chile para proponer un diseño adecuado en esta materia, que contribuya a paliar el problema de seguridad al que nos referimos anteriormente, a la vez que establecer mecanismos de evaluación que le permitan, tanto a las diversas instituciones gubernamentales como a la comunidad académica, tener la posibilidad de realizar un seguimiento tendente al aseguramiento de la idoneidad de los mecanismos propuestos en el aspecto específico de gestión fronteriza contra el narcotráfico.

El segundo Gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018) tiene una oportunidad histórica para concentrar los esfuerzos de todas las instituciones intervinientes en la gestión fronteriza contra el narcotrá-

fico, reforzando, en especial, la formación de los agentes fronterizos, la cooperación internacional y la coordinación interagencial, a la vez que resolviendo de manera permanente, la problemática respecto de la adquisición de material de control fronterizo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDA, S. (2013). *Propuestas sobre seguridad y fuerzas públicas en Honduras: ¿un futuro sin violencia?* Madrid: IEEE.
- BROOKS, D. (2010). What is security: Definition through knowledge categorization. *Security Journal*, 225-239.
- BUZAN, B.; WAEVER, O. y DE WILDE, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- BUZAN, B. (2008). *The evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BUZAN, B. y HANSEN, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CHILLIER, G. y FREEMAN, L. (2005). Potential Threat: The new OAS concept of hemispheric security. *WOLA Special Report*, 1-12.
- DE CASTRO, A. (2013). *Un paso decidido de Bruselas para hacer frente a las nuevas drogas*. Santiago de Chile: ANEPE.
- (2014). Hacia una política pública chilena integral de gestión fronteriza contra el narcotráfico: Plan vigía frontera y Plan Frontera Norte. *Actas VI Jornadas de Estudios de Seguridad* (págs. 497-519). Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- EDMUNDS, T. (2006). What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe. *International Affairs*, 1059-1075.
- FABIÁN, E. A. (1998). *El delito de blanqueo de capitales*. Madrid: Colex.
- FISCHER, R.; HALIBOZEK, E. y GREEN, G. (2008). *Introduction to security*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- FUENTES JULIO, C. (2005). *Seguridad humana y seguridad nacional: relación conceptual y práctica*. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Gobierno de Chile. (2012). *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa*. Santiago de Chile.

- LABORIE, M. (2013). *La privatización de la seguridad*. Madrid: Ministerio de Defensa. Servicio de Publicaciones.
- (2013). Seguridad nacional y estrategia. La protección de los intereses y valores de España en el mundo globalizado. *Escenarios actuales*, 5-14.
- MARCELLA, G. (2013). The transformation of security in Latin America: a cause for common action. *Journal of International Affairs*, 67-82.
- MARTNER FANTA, G. (2014). Desigualdad y tributos en Chile. *Economía Exterior*.
- OJEDA, C. (2013). *Amenazas multidimensionales: una realidad en Sudamérica*. Santiago de Chile: ANEPE.
- OLAVARRÍA y asociados. (2008). *Estudio nacional sobre costos humanos, sociales y económicos de las drogas en Chile 2006*. Santiago de Chile: CONACE (Gobierno de Chile).
- OROZCO RESTREPO, G. A. (2010). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 141-162.
- Plan Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano: el ascenso del sur*. Nueva York: PNUD.
- RUIZ SCHNEIDER, C. (2005). Educación, universidad y democracia en Chile. *Revista de Sociología*, 87-100.
- SAINT-PIERRE, H. (2012). El concepto de la seguridad multidimensional: una aproximación crítica. En S. Alda Mejías, & V. Gómez Ricaurte, *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR* (pp. 19-38). Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- SCHILD, V. (2013). The Gendered neoliberalization of the Chilean State. En M. Goodale, & N. Postero, *Neoliberalism interrupted. Social change and contested governance in contemporary Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- (2015). Geschlecht und Staat in Lateinamerika -die zwei Gesichter neoliberaler Regulation. En H.-J. Bruchardt, & S. Peters, *Staat in globaler Perspektive -neue und alte Entwicklungsstaaten* (págs. 1-15). Frankfurt: Cambus-Verlag.
- SOTOMAYOR, A. (2007). La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas. *Revista de Ciencia Política (Santiago de Chile)*, 67-88.
- UNODC. (2013). *World Drug Report*. Nueva York: Naciones Unidas.
- (2014). *World Drug Report*. Nueva York: Naciones Unidas.

**INTELIGENCIA: ¿FIN DE LA BARRERA ENTRE
LO INTERNO Y EXTERNO?**
**INTELLIGENCE: DOES THE END OF THE BLOCK AT INTERNAL
AND EXTERNAL THREATS?**

ANDRÉS GÓMEZ DE LA TORRE ROTA¹

RESUMEN

Este artículo ofrece desde un enfoque histórico, el análisis del proceso evolutivo de las leyes peruanas en materia de Inteligencia desde 1960 hasta la actualidad. La estructura de Inteligencia se realizó en función a la Guerra Fría y la influencia de los gobiernos militares, que promovieron un coto reservado castrense sobre Inteligencia; posteriormente, con el retorno a la democracia y la lucha contra los grupos terroristas como Sendero Luminoso se intentó modernizar y reconvertir al Sistema de Inteligencia Nacional. Con el gobierno de Fujimori se dio un modelo centralizado de Inteligencia que asemejaba al SIN peruano con la DINA chilena. A partir del 2001 se establecieron mecanismos de control que están más desarrollados con la legislación de Inteligencia generada el 2001, el 2006 y el 2012. El proceso peruano no escapa a la realidad andina y sudamericana reciente, con el uso del análisis intermístico.

PALABRAS CLAVE: Política, Leyes, Inteligencia, Democracia, Mecanismos de Control.

ABSTRACT

This article offers from a historical perspective, the analysis of the evolutionary process of Peruvian laws Intelligence from 1960 until today. The Intelligence structure was performed according to the Cold War and the influence of the military governments, which promoted a military field about Intelligence; later, with the return to democracy and the fight against terrorist groups like Shining Path attempted to modernize and restructure the National Intelligence System. With the Fujimori's government a centralized intelligence model that resembled the peruvian SIN with the Chilean DINA was given. From 2001 control mechanisms were established that are more developed with the laws of Intelligence generated 2001, 2006

¹ Abogado, con Maestría en Política Internacional y Economía Internacional por la Facultad de Estudios para Graduados, Escuela de Gobierno y Relaciones Internacionales, de la Universidad de Belgrano, Buenos Aires. Graduado en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa CHDS-NDU, Washington. Diplomado en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Analista de Inteligencia. Ex Asesor en Comisiones Investigadoras y de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia del Congreso de la República. Exdirector y actual docente en la Escuela de Inteligencia Nacional (ENI-DINI). Miembro Asociado del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI-PUCP).

and 2012. The Peruvian process does not escape the Andean and South American reality recently, with the use of intermestic analysis.

KEY WORDS: Policy, Laws, Intelligence, Democracy, Control mechanisms.

«La difuminación de los límites entre lo externo y lo interno se manifiesta en el área de *la Seguridad del Estado*» [sic].

Marcos Kaplan (Valdés y Valadés, 2005, p. 175)

1. INTRODUCCIÓN

En el año 1960 fue creado el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) en el Perú, mediante dos escuetos Decretos Supremos, el primero de fecha 27 de enero y el segundo, más escueto aún, de fecha 30 de setiembre. El último dispositivo, sería el precursor y punto de partida de articulación del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA).

Ambos dispositivos son promulgados desde el Poder Ejecutivo, por el entonces Presidente Constitucional Manuel Prado y Ugarteche, un político conservador de derecha, fuertemente alineado a los criterios rectores de la política hemisférica y de defensa promovida por los Estados Unidos de Norteamérica y por su entonces Ministro de Justicia, el abogado Raúl Gómez de la Torre Tamayo. Prado sería acérrimo crítico de Fidel Castro y simpatizante de los grupos anti-castristas, y así como primer presidente latinoamericano en ser recibido en la *Oval Office* en Washington, aprovechó una alocución en el Congreso norteamericano para expresar que: «Peru stands with you in the struggle against Communism in the world and in our hemisphere. Whatever measures you may be required to take to combat it, you will find my country at your side» (Life, 1961, p. 56)².

Pero, la decisión de crear al SIN, inicialmente ideologizada, va aparejada de un proceso de reformas institucionales en el Ejército del Perú iniciado en la década de los cincuenta, con fuerte influencia doctrinaria francesa, en función de la aparición del fenómeno de la guerra no con-

² También véase: *Daily Independent Journal* (1961).

vencional³. Y, apenas después de cinco años de la creación del SIN, en 1965 Perú sufrió la insurrección armada *guevarista*, y de orientación insurreccional cubana del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN), que plantearon al Estado, una respuesta contrainsurgente (COIN) llevada a cabo con buen margen de éxito predominantemente por el Ejército. Para dichos efectos, algunos batallones del ejército, participantes de esta campaña, ya estaban entrenados en el School of Americas (SOA) con sede en Panamá.

En el Perú, la creación de un órgano de Inteligencia de alcance nacional en el nivel político-estratégico se entiende como parte de un *efecto dominó* en la región, que tuvo que ver con la aparición de organismos como la Coordinadora de Informaciones del Estado – CIDE (Argentina) y el Servicio Federal de Informaciones y Contra-informaciones – SFICI (Brasil) en el año 1946, en México en el año 1947, y en el año 1953 con el Servicio de Inteligencia de Colombia, Departamento Administrativo de Seguridad, el SIC-DAS (Colombia). Al mismo tiempo el contexto de la Guerra Fría y la contención al comunismo soviético, son los vectores para la creación de este entonces nuevo órgano del aparato público peruano (Gómez de la Torre, 2007b, pp. 51-57). Dictadores militares regionales como Juan Domingo Perón, Gaspar Dutra o Gustavo Rojas Pinilla fueron decididos impulsores de la creación de servicios de Inteligencia.

2. EL GOBIERNO REVOLUCIONARIO DE LAS FUERZAS ARMADAS (GRFA), 1968-1980

El 3 de octubre de 1968 se produjo un golpe de Estado llevado a cabo por las Fuerzas Armadas, en donde los servicios de Inteligencia, particularmente del Ejército a través del Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE), exhibieron un rol gravitante (Masterson, 2001, p. 326). Resulta válido y posible inferir que los servicios de Inteligencia en el Perú han actuado con protagónica intensidad operativa en los dos últimos golpes de Estado de 1968 y 1992. Los militares peruanos del GRFA de 1968 eran nacionalistas, pero también desarrollistas y afectos a la planificación,

³ También llamada guerra insurgente, guerra subversiva, asimétrica o guerra de cuarta generación (OBANDO, 2007, pp. 99-102).

afincados en visiones de seguridad con desarrollo recibidas de militares franceses, bastante similares y concordantes con el nacionalismo militar pregonado por el egipcio Gamal Abdel Nasser y el portugués de la *Revolución de los Claveles* (1974). Paralelamente, tomaron teorizaciones y postulados de los años sesenta de militares argentinos como los generales Juan Enrique Gugliamelli y Osiris Guillermo Villegas. Jerarcas castrenses peruanos de la época se esmeraron por desmarcarse de las ideas más conservadoras e ideológicas anticomunistas de sus pares brasileiros o chilenos de los años sesenta y setenta, cuyos proyectos políticos estuvieron con base en agencias de Inteligencia (SNI en Brasil, DINA y CNI de Chile). Militares del Brasil y Chile materializaron esquemas de cooperación de Inteligencia acordes a la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN); nos viene al recuerdo planes como la *Operación Cóndor*. A diferencia de Brasil con el Servicio Nacional de Informaciones (SIN), creado en 1964, y Chile con la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), creada en 1974 y posterior Central Nacional de Informaciones (CNI), creada en 1977, los militares peruanos del GRFA no emplearon al SIN a modo de puntal del poder del Estado.

El GRFA promulgó su ley de Inteligencia: el Decreto Ley n.º 19351, en abril de 1972, y en su *Considerando*, la norma propuso integrar al sistema de Inteligencia para lograr una concurrencia de esfuerzos y máxima eficiencia con objeto de apuntalar la conducción política del Estado. Muchos consideran que el proyecto militar del GRFA supuso aplicar políticas de desarrollo, crecimiento económico con equidad, e inclusión social hacia la población como estrategia para atemperar o luchar contra el accionar, o la incubación, de grupos alzados en armas, prefiriendo no optar por una modalidad exclusivamente represiva.

3. EL RETORNO A LA DEMOCRACIA Y LA APARICIÓN DE SENDERO LUMINOSO (PCP-SL), 1980

En el año 1980 se produjo el retorno a la democracia luego de 12 años de gobierno militar, ello trajo aparejada una natural desconfianza del nuevo poder político hacia las entidades de Inteligencia: hubo natural resquemor del entonces nuevamente electo Presidente Constitucional Fernando Belaúnde Terry, depuesto en 1968 por el Ejército y sus pro-

pios servicios de Inteligencia (Servicio de Inteligencia del Ejército – SIE). El problema residió en que para 1980 el maoísta, pro-chino y terrorista Partido Comunista Peruano – Sendero Luminoso (PCP-SL) declaró una guerra no convencional en contra del Estado peruano (Gómez de la Torre, 2009, pp. 311-313), muy distinta a declarada por los años sesenta por el MIR y el ELN (Medrano, 2009, p. 64; Masterson, 2001, p. 292), y había que tomar decisiones muy complejas y delicadas al respecto, entre ellas la de repotenciar los servicios de Inteligencia, lo que se haría tardíamente a fines del año 1983, en virtud de la Ley Ordinaria n.º 23720, de dos artículos, para que el Ejecutivo legisle sobre Inteligencia en vía de legislación delegada. Allí se incubaron los Decretos Legislativos n.º 270, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) y el n.º 271, Ley del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), ambos de 1984 (Gómez de la Torre, 2010, pp. 45-46). Durante el período de vigencia de los citados Decretos Legislativos, solamente se planteó una modificación a un artículo de una de las normas, referido al perfil del Jefe del Servicio de Inteligencia Nacional⁴.

Una característica de la legislación de Inteligencia generada en este período fue la intención de *unificar* e *integrar* al Sistema de Inteligencia Nacional, en tal sentido fue positivo diseñar y poner en funcionamiento un *Consejo Superior de Inteligencia* (COSI), para darle mayor funcionalidad a la labor de Inteligencia nacional: los instrumentos legales aludidos constituyen el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), y se desdobra el accionar de éste en el Sistema de Inteligencia en el Campo Militar (SICAM) y el Sistema de Inteligencia en los Campos No Militares (SICANOM). Referente al SIN, se le atribuye la facultad de planear, dirigir, producir y controlar la Inteligencia de más alto nivel (político-estratégico).

4. EL AUTORITARISMO Y EL SIN EN VERSIÓN STASI ANDINA: LA DÉCADA DE LOS NOVENTA (1990-2000)

En pleno accionar y muy alta intensidad del terrorismo (PCP-SL y MRTA) se insiste en la política de legislación delegada del Legislativo al

⁴ Existen indicios de la época en el sentido que haber intentado modificar las dos Leyes citadas; sin embargo, no hay evidencia de cómo se plantearon ya que no obra la existencia de minutas, borradores o textos previos oficiales u oficiosos para viabilizar dichas modificaciones.

Ejecutivo referente a materia de Inteligencia, con el Decreto Legislativo n.º 746, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional. Para dichos efectos, hubo un previo otorgamiento de facultades delegadas al Poder Ejecutivo, en el año 1991, mediante la Ley n.º 25327, delegan en el Poder Ejecutivo facultades legislativas para reestructurar el Sistema de Defensa Nacional (SDN)⁵, y por ende el Sistema y Servicio de Inteligencia Nacional.

En este período sí se instaura un régimen político fuertemente dependiente de su servicio de Inteligencia, a diferencia del GRFA (1968-1980), al que hemos denominado deliberadamente como *Stasi Andina*⁶; es decir, un modelo de *policía política de Inteligencia*, por su similitud con el esquema de poder de la ex República Democrática Alemana (RDA) donde el servicio de Inteligencia resultó puntal de poder del Estado. El SIN en este periodo fue drásticamente reconvertido y repotenciado. Un aspecto que abona la tesis anterior lo fue el Decreto Legislativo n.º 746 promulgado en 1991, que contenía la *obligatoriedad de los sectores público y privado* de proporcionar información al sistema de Inteligencia bajo sanción y responsabilidad penal, en caso de incumplimiento⁷. La habilitación normativa, en el Decreto Legislativo n.º 746, para otorgar una credencial especial a todo funcionario de Inteligencia con objeto tener acceso ilimitado de información, pública y privada, confirma la tesis de modelo de policía política.

Con el *autogolpe* cívico-militar del 5 de abril de 1992, entra envigencia el Decreto Ley n.º 25635, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional, aunque esta es una norma políticamente morigerada, coincidentes similitudes con el Decreto Legislativo n.º 746 de 1991. Al respecto, una simple comparación nos muestra que ambas normas (Decreto Legislativo n.º 746 y Decreto Ley n.º 25635), contaban con casi la misma

⁵ La Ley n.º 25327, en su artículo 1.º, numeral 1.b, señala: «Reestructurar el Sistema de Defensa Nacional, estableciendo un Comando Unificado y Comando Operativo que permitan mejorar las acciones que en materia militar y policial corresponden, respectivamente, a los Ministerios de Defensa y del Interior» [sic].

⁶ Esta denominación ha sido creada por el autor con base en lo señalado por KRUJIT, D. y TELLO M., 2003, p. 97.

⁷ El artículo 21.º del Decreto Legislativo n.º 746, señala: «El Personal del Servicio de Inteligencia Nacional acreditará su condición de tal mediante un Carné de Identidad, que le facilitará el acceso a todas las reparticiones públicas y privadas, las mismas que, bajo responsabilidad penal, deberán obligatoriamente, permitir el acceso a sus instalaciones, y proporcionar la información y el apoyo requeridos para el cumplimiento de las tareas encomendadas» [sic].

cantidad de artículos y de disposiciones complementarias, y la misma cantidad de disposiciones finales⁸.

Así se instauró el denominado modelo *centralista unificado* o de *dirección central* de Inteligencia, eliminándose para ello el colegiado Consejo Superior de Inteligencia (COSI), creado por los Decretos Legislativos de 1984. El SIN de los años noventa fue un modelo de Inteligencia «total», sin mecanismos de contrapeso político, ni de rendición de cuentas, menos aún dotado de controles públicos externos de alguna naturaleza. Las consecuencias de este modelo, monopolístico y absolutista, señalado como supuestamente «exitoso», fueron puestas en evidencia al hacerse público el 14 de setiembre del 2000, el denominado video «*Kouri-Montesinos*» (Bowen y Holligan, 2003, pp. 419-437), mostrando los niveles y formas de corrupción generalizada.

Al Servicio de Inteligencia Nacional de esa época se le otorgaron funciones de organismo central y rector del Sistema de Inteligencia Nacional, además de rango Ministerial, encargándose de producir, integrar, dirigir, coordinar, controlar, y realizar en los niveles Nacional, Dominios (militares y no militares) y operativos, todas las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia requeridas para la seguridad y defensa nacional⁹. El voto favorable de la jefatura del SIN, necesario y prerequisite para designar a los Jefes de Inteligencia respectivos de las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea) y Policía Nacional aseguró una rígida estructura de control que se expandió a todas estas instituciones.

Un paralelismo normativo histórico parece asomarse en el sentido de las amplias facultades otorgadas al SIN peruano de la década de los noventa, y a la DINA y CNI chilenas, las mismas que se ven reflejadas entre el Decreto Ley peruano n.º 25635 del año 1992, y el Decreto Ley n.º 521 y el Decreto Ley n.º 1878, chileno de 1974 y 1977, respectivamente, creadores de la DINA y CNI durante el régimen y dictadura militar chilena (1973-1990).

⁸ El Decreto Legislativo n.º 746 contaba con 25 artículos, 6 disposiciones complementarias y tres disposiciones finales; y, el Decreto Ley n.º 25635 contaba con 24 artículos, 5 disposiciones complementarias y tres disposiciones finales.

⁹ Véase: Decreto Ley n.º 25635, artículos 4.º, 7.º y 10.º

5. RETORNO A LA DEMOCRACIA Y LAS LEYES ORDINARIAS DE INTELIGENCIA, 2001-2006-2012: NUEVOS MECANISMOS DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN, LAS NUEVAS FORMAS DE ESTRUCTURACIÓN

Con la democracia recuperada, tras la caída del régimen de Alberto Fujimori en el año 2000, Perú estrena por primera vez la política de legislar en materia de Inteligencia sobre la base de Leyes Ordinarias promulgadas por el Congreso de la República. El contexto fue sumamente traumático pues, al caer el SIN cayó un aparente monolítico e indestructible régimen político¹⁰.

Las nuevas Leyes Ordinarias fueron: 1) Ley n.º 27479, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional, con el Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (DINIE); y 2 Ley n.º 28664, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional –SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI (Gómez de la Torre, 2009, pp. 314-317). Cinco (5) Proyectos de Ley dieron vida a la relativamente efímera Ley n.º 27479 del 2001, y en el caso de la Ley n.º 28664 se dieron catorce (14) Proyectos de Ley (Gómez de la Torre, 2010, pp. 54-57).

Una clara muestra de la falta de voluntad política para reconstruir la Inteligencia en el Perú (Gómez de la Torre, 2004, pp. 155-186) luego de la caída del SIN el año 2000, fue el inobjetable hecho que la Ley n.º 27479 del 2001 nunca tuvo Reglamento (Gómez de la Torre, 2011a, p. 84), situación que fuera regularizada luego de la segunda Ley de Inteligencia en democracia, la Ley n.º 28664, con Reglamento mediante Decreto Supremo n.º 025-2006-PCM, de mayo del 2006.

Lamentablemente, una diletante política de Inteligencia aplicada en este período, legítima e incuestionablemente democrática, tuvo como manifestación más notoria la triste plusmarca de la designación de ocho (8) Jefes de Inteligencia en un período de cinco (05) años de gobierno, lo que contribuyó a deslegitimar políticamente a la Ley Ordinaria

¹⁰ Referente a la historia y fases de las formas de organización de los SINA, véase: Medrano (2014).

n.º 27479 del CNI y DINIE (Gómez de la Torre, 2010, p. 51; Gómez de la Torre, 2009 pp. 308-309).

Adicionalmente, a modo de comparación la Ley Ordinaria peruana n.º 27479 del 2001 fue una norma de Inteligencia de transición, situación paradójicamente parecida a la de Chile con su Ley n.º 19212 del año 1993, creadora de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI), preludio de lo que tiempo después sería la nueva Ley n.º 19.974 creadora de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI).

En el Perú de fines de los años 2000 y el 2001 se produjo una situación más o menos parecida con la experiencia de la transición a la democracia de 1980 (inicio del segundo gobierno constitucional de Fernando Belaúnde Terry): entendible desconfianza por parte de las nuevas autoridades políticas hacia los servicios y actividad de Inteligencia, dada la preponderancia y protagonismo que mantuvo el SIN durante todo el régimen fujimorista de la década de los noventa.

Y, es a partir del año 2003 que llegan Proyectos de Ley de Congresistas a la *Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas* del Congreso de la República del Perú para ser acumulados y formular un Predictamen¹¹ respectivo: entre el año 2003 e inicios de 2004 el temperamento para con la Inteligencia era a resumidas cuentas sortear el fallido intento a su reconstrucción frustrada en democracia. Había entonces que proceder a diseñar una nueva ley de Inteligencia, ya que la Ley n.º 27479 del 2001 era considerada por diversos sectores como un instrumento insuficiente. Desde nuestra perspectiva, tal razonamiento e interpretación, desde luego tenía sus buenos márgenes de asidero, contiene también un ángulo injusto y tal vez hasta innecesario para con la citada norma. Así comenzó una ardua, difícil, compleja y relativamente lenta tarea legislativa.

Pero no podríamos dejar de mencionar una situación extrañamente grave de la entonces vigente Ley n.º 27479 del 2001: había en varios de sus artículos una redacción sorprendentemente similar a la del Decreto

¹¹ Un predictamen es una minuta o borrador del dictamen que se eleva a la Comisión Parlamentaria, luego dicho dictamen pasa al Pleno del Congreso, y si se aprueba pasa a ser autógrafa de Ley.

Ley n.º 25635 de 1992: una simple comparación de dos artículos clave de ambas normas parecía algo inexplicable para una política legislativa de Inteligencia de vuelta a la democracia: nos referimos al artículo 4.º del Decreto Ley n.º 25635 y al artículo 8.º de la Ley n.º 27479; en ambos casos se constituye casi una *glosa* o copia; habilitaba al ámbito *operativo* la acciones de las más altas estructuras de Inteligencia nacional; es decir, un modelo de Inteligencia total. Sin embargo, esta poderosa e inexplicable razón jamás fue empleada en la opinión pública para recusar los términos de la Ley n.º 27479. La situación fue puesta de manifiesto en los posteriores estudios y análisis de dos expertos del Programa *Justice in Times of Transition* de la Universidad de Harvard, durante el año 2002 convocado por Presidente del entonces Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) Juan Velit Granda (Gómez de la Torre, 2011a, pp. 83-84; Gómez de la Torre, 2011b, pp. 182-183), primer civil en dirigir el Sistema de Inteligencia Nacional desde su creación en 1960, para formular recomendaciones y emitir un Informe con miras a promulgar una nueva Ley de Inteligencia, que mejore la redacción y términos de la Ley n.º 27479. Los expertos extranjeros aludidos fueron José Manuel Ugarte de Argentina y Manolo Vela de Guatemala. Ellos «descubrieron» la extraña situación.

En términos generales, la Ley peruana n.º 28664 del 2006 prosiguió con la tendencia legislativa iberoamericana trazada que apunta, al menos y en teoría, a dotar de más procedimientos e instrumentos de control y fiscalización hacia el sector. Desde Argentina, con su precursora Ley de Seguridad Interior n.º 24059 de 1992, Brasil, en el año 1999, con su Ley n.º 9883 (Sistema Brasileiro de Inteligencia SISBIN y Agencia Brasileira de Inteligencia – ABIN), nuevamente Argentina en el año 2001 con su Ley n.º 25520, creadora de una nueva Secretaría de Inteligencia (S. I.) que reemplazó a la antigua Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), heredera de la peronista Coordinadora de Informaciones del Estado (CIDE). El Reino de España con su Ley Orgánica sobre Control Judicial Previo y nuevo Estatuto del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) del 2002. Chile el 2004 con su Ley n.º 19974 de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI). México con su Ley de Seguridad Nacional y Guatemala, ambos países en el año 2005. Algunos de los casos señalados pusieron el espíritu de sus nuevas legislaciones de Inteligencia promulgadas con base en los aportes previos incursos en Informes, reco-

mendaciones y actuados de Comisiones especiales reformadoras, constituidas para el sector Inteligencia, fue el caso de México, Perú, Colombia y Ecuador (Gómez de la Torre, 2011b, pp. 180-190).

La derogada Ley peruana n.º 28664 del 2006 consagró la rendición de cuentas, los controles externos públicos o «democráticos», controles paralelos desde el Poder Judicial, y se atempera el uso del lenguaje: evitando palabras como clandestino, invasivo, encubierto o intrusivo. Se acuñó el concepto de *Operaciones Especiales*, las mismas que no transgredían derechos fundamentales, más bien *suspenden* transitoriamente dichos derechos. En el artículo 4.º, de la citada Ley en el Capítulo I referente al *Objeto, Alcances y Límites de la Ley; Objetivos y Principios de la Actividad de Inteligencia*, del Título I sobre *Disposiciones Generales*, se señalaban los principios específicos que regulaban la actividad de Inteligencia nacional: Legalidad¹², Legitimidad¹³, Control Democrático¹⁴, Pertinencia¹⁵, Circulación Restringida¹⁶, Especialidad¹⁷ y Planificación¹⁸.

Con sumo interés reseñamos los siguientes casos posteriores a dicha ley peruana: 1) Colombia con la sanción de la Ley n.º 1288 del 2009, derogada por la Corte Constitucional, pero que culminara con un proceso de promulgación de una Ley Estatutaria n.º 1621, de abril de 2013;

¹² Ley n.º 28664, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional – SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI, artículo 4.º señala: «a) Legalidad: Los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional – SINA, en el cumplimiento de sus funciones respetan la Constitución y las Leyes. Las operaciones especiales sólo se efectúan con autorización de la autoridad competente prevista en la presente Ley».

¹³ *Ibíd.*, «b) Legitimidad: Las actividades de Inteligencia se legitiman respetando el equilibrio entre las necesidades del Estado y los derechos de las personas; entre la eficiencia para la obtención de la información y el respeto a la Ley; entre el control y la discrecionalidad; y, entre la magnitud de la amenaza y/o el riesgo y la proporcionalidad de los medios empleados según el caso».

¹⁴ *Ibíd.*, «c) Control democrático: La naturaleza reservada de las actividades de Inteligencia requiere el control especializado de otras instancias del Estado, señaladas en la presente Ley».

¹⁵ *Ibíd.*, «d) Pertinencia: Para la toma de decisiones vinculadas al desarrollo de los intereses y objetivos nacionales; y las amenazas y riesgos actuales y potenciales que afecten la seguridad nacional, la Inteligencia se brinda en forma preventiva y oportuna».

¹⁶ *Ibíd.*, «e) Circulación restringida: El conocimiento de las actividades de Inteligencia es restringido. La divulgación de Inteligencia está circunscrita a las entidades públicas autorizadas, en las condiciones previstas en la presente Ley».

¹⁷ *Ibíd.*, «f) Especialidad: Cada componente del Sistema de Inteligencia Nacional – SINA produce información especializada en materia de su estricta competencia, evitando la duplicidad de funciones».

¹⁸ *Ibíd.*, «g) Planificación: Las acciones del Sistema de Inteligencia Nacional – SINA son planificadas y corresponden a los lineamientos del Plan Anual de Inteligencia – PAI».

2) Ecuador, con su nueva Ley de Seguridad Pública y del Estado también del 2009, y un Decreto de creación de la nueva agencia denominada Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN); y, 3) Uruguay con dos Proyectos de Ley para asegurar el control parlamentario sobre Inteligencia, del año 2010 (Comisión Parlamentaria de Fiscalización) y del año 2011 (Sistema de Inteligencia), presentados por el Diputado José Amy (Partido Colorado), integrante de la Comisión Parlamentaria de Defensa Nacional. Panamá legisló también sobre el particular en el año 2008, durante el gobierno del Presidente Martín Torrijos, mediante el Decreto Ley n.º 9, creador del Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad (SENIS), aunque la norma fue derogada el año 2009 por tecnicismo de forma y no de fondo.

Las Leyes Ordinarias peruanas (Ley n.º 27479 del 2001, y Ley n.º 28664 del 2006), y el reciente Decreto Legislativo n.º 1141 del 2012, Decreto Legislativo de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional – (SINA) y de la Dirección Nacional de Inteligencia – (DINI)¹⁹, incursionan en los nuevos conceptos de *contrapesos políticos* frente al poder encubierto, al establecer controles públicos o «democráticos» a la actividad de Inteligencia, inéditos en la legislación de Inteligencia establecida con anterioridad en el Perú (Gómez de la Torre, 2011b, pp. 181-186). Por primera vez en todas esas tres normas hay, con diversos grados de intensidad, mención expresa al control público externo al SINA ejercido desde el Congreso de la República del Perú por intermedio de una Comisión Parlamentaria, inicialmente la que haga de sus veces (en su momento lo fue la *Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno y Lucha contra las Drogas*, entre 1998 y 2006), para ejercer la fiscalización respectiva, y luego desde el año 2006 por una *Comisión Ordinaria de Inteligencia*, creada expresamente por la Ley Ordinaria n.º 28664²⁰.

En el Perú, la estructura administrativa tradicional del órgano rector del SINA, el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), estuvo siempre dividida a efectos de la producción de Inteligencia Estratégica nacio-

¹⁹ El Decreto Legislativo n.º 1141 se encuentra vigente hasta la fecha de finalización del presente trabajo.

²⁰ Referente al análisis de los mecanismos de control del SINA, véase: Medrano, 2013, pp. 68-70.

nal, en los denominados *Frentes*²¹; es decir, el *Frente Externo* y el *Frente Interno*, independientes entre sí²². Desde fines de los años ochenta, se articuló la estructura del SIN con base en dos Direcciones Nacionales, la de frente interno, a través de la Dirección Nacional de Frente Interno (DINFI), y la de frente externo, a través de la Dirección Nacional de Frente Externo (DINFE). Ello vendría de un esquema heredado de la forma de organización del Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE) y de la Escuela de Inteligencia del Ejército (EIE), creados a fines de los años cincuenta. Si bien no hay señalamiento expreso en las legislaciones vigentes en cada período histórico acerca de esta forma de concebir y estructurar al órgano rector de Inteligencia nacional, desde 1960 fue en la práctica lo que siempre sucedió desde los albores de creación de la Inteligencia peruana.

La persistencia de esta forma de organización quedó plasmada nada menos que hasta el año 2001, con la Ley Ordinaria n.º 27479, promulgada por el Congreso de la República, que creó el nuevo Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (DINIE), tal como se señala a continuación:

ARTÍCULO 33.º Estructura orgánica básica.

La Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica tiene la estructura orgánica básica siguiente:

(...)

E) Órganos de Línea.

Dirección de Informaciones [Colección u recolección].

Dirección de Frente Externo [Procesamiento de información internacional].

Dirección de Frente Interno [Procesamiento de información interna o doméstica].

²¹ Frente; Zona geográfica, campo o esfera en la que se enfrentan o combaten dos o más adversarios (De Bordeje, 1981, p. 71).

²² Recordamos aquí que la palabra *Frente* tiene una connotación típica de lenguaje estrictamente militar o de combate. Para otras definiciones véase: «domestic intelligence — Intelligence relating to activities or conditions (...) that threaten internal security and that might require the employment of troops; and intelligence relating to activities of individuals or agencies potentially or actually dangerous to the security (...)» (JP 1-02, 2007, p. 167); y, «foreign intelligence — Intelligence relating to capabilities, intentions, and activities of foreign powers, organizations, or persons (not including counterintelligence), except for information on international terrorist activities» (JP 1-02, 2007, p. 212).

Dirección de Contrainteligencia.

Dirección de Telemática, Ciencia y Tecnología [*sic*].

(Ley n.º 27.479, artículo 33.º, el subrayado y el agregado son míos.)

Es posible que la extrema celeridad y alta necesidad política en derogar las leyes de Inteligencia peruanas de los años noventa, al recuperarse la democracia, dieran como resultado una norma como la Ley Ordinaria n.º 27479, la misma que contenía aspectos que no debieron estar considerados como el hecho de copiar artículos casi textuales en cuanto al tema operativo de la actuación de Inteligencia del Decreto Ley n.º 25635.

Posteriormente, la Ley Ordinaria n.º 28664 del 2006, promulgada por el Congreso de la República del Perú, marcó una clara diferencia y un punto de inflexión al respecto a su antecesora y derogada Ley n.º 27479, tal como se señala a continuación y donde se puede apreciar que este artículo ya no hace diferenciación ni se estructura con base en un *compartimentaje* entre lo interno y lo externo:

ARTÍCULO 25.º Organización básica.

25.1. La Dirección Nacional de Inteligencia – DINI tiene la siguiente organización:

(...)

e) Órganos de Línea:

e.1. **Dirección de Inteligencia Estratégica**. [Procesamiento].

e.2. Dirección de Contrainteligencia.

e.3. Dirección de Informaciones [Insumos para el procesamiento] [*sic*].

(Ley n.º 28664, artículo 25.º, el subrayado y el agregado son míos.)

Posteriormente, al amparo de las Facultades Delegadas otorgadas al Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo, para legislar sobre materias de seguridad nacional, es que se promulga el año 2012, el Decreto Legislativo n.º 1141 de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional – SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI. Este Decreto Legislativo no hace alusión expresa a la forma en que debe estructurarse la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI): en su artículo 18.º referido a la Estructura orgánica señala en el numeral 18.2.4 simplemente la alusión a «Órganos de Línea». Sin em-

bargo, en el Decreto Supremo n.º 016-2014-PCM del 15 de febrero del 2014, Reglamento del Decreto Legislativo n.º 1141, encontramos una reseña muy importante:

ARTÍCULO 17. Estructura orgánica.

De conformidad con el artículo 18 del Decreto Legislativo [1141], las funciones y atribuciones específicas de la estructura básica de la DINI, se establecen en su Reglamento de Organización y Funciones (ROF).

(Decreto Supremo n.º 016-2014-PCM, artículo 17.º, el agregado es mío.)

Hurgando en el Decreto Supremo n.º 035-2013-PCM, Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección Nacional de Inteligencia, resolvemos la incógnita. El artículo 5.º de esta norma señala como Órganos de Línea de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), a dos únicas instancias: a la Dirección de Inteligencia (DI), y la Dirección de Contrainteligencia (DCI). No hace alusión a ninguna otra clase o tipo de Órgano de Línea. Se asume que aquí se siguió la línea trazada en la derogada Ley Ordinaria n.º 28664 del 2006; sin embargo, al Órgano de Línea que nos convoca el análisis se le suspendió la palabra *estratégica*, quedando escuetamente como Dirección de Inteligencia, a la que en virtud del artículo n.º 32.º se le otorga las facultades de «(...) orientación del esfuerzo de búsqueda, colección de información, procesamiento y difusión (...)». Esto es, en resumen, casi todo el ciclo de la Inteligencia.

Es posible inferir que las circunstancias antes descritas obligaron a los servicios de Inteligencia peruanos a mutar rápidamente y asumir como propio el hartado conocido neologismo *interméstico*²³ (Lowenthal, ápodCurzio, 2009, p. 45) como técnica organizacional y para la producción de Inteligencia estratégica para los tomadores de decisión. La palabra no es nueva, y ha sido empleada recurrentemente, durante muchos años en la jerga o argot de la política y burocracia pública norteamericana. Otra manera muy probable de adaptación a las circunstancias, desde

²³ Lo interméstico combina elementos internacionales y domésticos con «(...) un alto grado de complejidad, dominada por la desconfianza mutua y la incompreensión sobre los objetivos finales que ambos países persiguen» (Curzio, 2009, p. 45).

la óptica organizacional, habría sido optar por el modelo de analista de Inteligencia *DeskOfficer*, es decir, *el especialista*, que habría desplazado al tradicional funcionario *generalista* del pasado. Aquí hay un tema más complejo aún, ya que según las funciones establecidas a los funcionarios del órgano de línea la Dirección de Inteligencia (DI), es decir a los analistas de Inteligencia, señalados en párrafo anterior (artículo 32.º ROF-DINI), éstos deben asumir como propia la condición de conocer la totalidad del ciclo de Inteligencia; es decir, orientar su esfuerzo de búsqueda, coleccionar su información, procesarla y difundirla. Así hablamos de un especialista *DeskOfficer* con el valor agregado de su total dominio de todos los pasos de la producción de Inteligencia, y ya no un simple receptor de informaciones para, simplemente, procesarlas.

Un aspecto final de deficiencia notoria en el Perú, que probablemente no escape a otras realidades de su entorno regional, es la escasa existencia de materiales de lectura y ensayos especializados en el sector que contribuyan a hacer circular ideas, planteamientos y puntos de vista que generen discusión, debate y aportes para la institucionalización, innovación y modernización de nuestros servicios de Inteligencia (Gómez de la Torre, 2011a, p. 82; Gómez de la Torre, 2009, pp. 313 y 316; Gómez de la Torre, 2007a, pp. 121-130). En Brasil, Argentina, Colombia y México se han producido ciertamente algunas estimulantes obras más o menos recientes. Este espacio académico resulta ser todavía insuficiente, particularmente en una coyuntura favorable de mayor transparencia y apertura de los temas de Inteligencia en la sociedad (Gómez de la Torre, 2011b, p. 192).

6. CAMBIOS Y TRANSFORMACIONES EN EL ANÁLISIS Y NORMATIVA DE INTELIGENCIA: ADAPTÁNDOSE A NUEVOS TIEMPOS Y ESCENARIOS DEL SIGLO XXI

Las entidades de Inteligencia peruanas, como todas sus homólogas de la subregión andina y región sudamericana, son recreaciones históricas de la época de la Guerra Fría post II Guerra Mundial; contención al comunismo neto, enfocadas en el *enemigo interno*, de doctrina de *fusiles hacia adentro* para la lucha exclusivamente en el plano o dominio militar contra los movimientos subversivos e insurgentes de izquierda radi-

cal contra el orden establecido. Mantuvieron fuerte acento y énfasis en lo que significó el complejo escenario hemisférico del triunfo de la revolución cubana y especialmente la forma cómo accedieron al poder los comandantes cubanos, concentrando su atención en los nuevos focos instaurados, como el caso de Bolivia, con Ernesto *che* Guevara en 1967.

La Inteligencia peruana, andina y sudamericana nació de las Fuerzas Armadas, por ello mantuvo su militar sello indeleble, operativo y represivo. Asumió el discurso de la «defensa hemisférica» de un supuesto «mundo libre», o en su defecto la visión francesa planteada en la guerra de Argelia, vía la idea o tesis de la seguridad con desarrollo, y la «pacificación» ésta última que caló especialmente en las élites militares peruanas, dados sus antecedentes corporativos francófilos, desde fines del siglo XIX.

Los servicios de Inteligencia en Latinoamérica, predominantemente conducidos y concebidos por militares, se justifican desde la década de los años cincuenta en la necesidad apremiante de los estamentos castrenses en conocer y escudriñar en el mundo «civil», es decir acercarse a la sociedad en su conjunto, particularmente en sus dimensiones políticas, económicas y sociales, como una forma de prepararse para enfrentar y dar respuesta al desafío de la guerra no convencional, que suponía ya no enfrentar a un ejército regular y convencional, sino a una nueva forma de hacer la guerra, desconocida, o muy poco conocida, hasta entonces por las Fuerzas Armadas. Coincidentemente, para el año 1962 fue creado en el Perú el Instituto Nacional de Planificación (INP), cuyas jefaturas en los primeros años recayeron en oficiales generales del Ejército, la mayoría de ellos formados en Francia, como parte del proceso descrito en el presente ensayo, con el fin de lograr un desarrollo armónico, equilibrado y no asimétrico nacional del país con miras a neutralizar cualquier foco de insurrección subversiva. Allí surgió la figura del general Enrique Gallegos Venero, formado en Francia, fundador de la Inteligencia en el Ejército a fines de los años cincuenta, quien luego pasó al INP, para posteriormente asumir el Ministerio de Agricultura entre 1975 y 1976 durante el GRFA, Ministerio que apuntó como objetivo estratégico llevar y generar condiciones necesarias de desarrollo social y económico en el valle de la Convención, en Cuzco, zona geográfica sensible donde se llevaron a cabo las guerrillas e insurgencia del MIR y del ELN en 1965 (Gallegos, 1965).

Para los militares peruanos, como el célebre ex Comandante General del Ejército y ex Ministro de Guerra (Defensa), general Edgardo Mercado Jarrín (1919-2012), ya entrados los años sesenta, concretamente para 1967, aquella Inteligencia «aséptica» o «clásica» orientada exclusivamente al ámbito internacional (Mercado, 2001; Mercado, 1990; Mercado, 1974, pp. 216-217), elaborada a modo de doctrina por el profesor universitario y académico norteamericano Sherman Kent en 1949 (Kent, 1978, p. 17), con la posterior complementación del Brigadier General Washington Platt, en 1962, cuando a pesar de todo «[e]l analista de Inteligencia debe realizar mucho con medios y recursos limitados» (Platt, 1983, p. 21; el agregado es mío), resultando insuficiente para dar respuesta a los escenarios planteados por la expansión de la guerra no convencional subversiva que azotaba Latinoamérica entrada la década de los sesenta. Los militares peruanos reclamaban más espacio para una Inteligencia operacional, clandestina e intrusiva a efectos de neutralizar a los nuevos enemigos no estatales, inéditos en sus concepciones y preparación, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Tiempo después en el Perú, con el maoísta Sendero Luminoso (PCP-SL), en la década de los años ochenta, también recrudeció y se intensificó dicha discusión (Masterson, 2001, pp. 401-405), a pesar que desde 1977 se recibía información de los inicios de la lucha armada (Gorriti, 2012, pp. 95-106).

Culminada la Guerra Fría hay una suerte de redefinición del *ethos* de los servicios de Inteligencia, particularmente con la caída de la ex Unión Soviética y el aparente debilitamiento institucional de Cuba. Los nuevos factores de incidencia en el mundo de la seguridad, contribuyen a menguar capacidades de respuesta estatales marcadas por el sistema interamericano clásico de seguridad basado, por ejemplo, en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) o la propia Junta Interamericana de Defensa (JID). En los años noventa se abre una nueva discusión hemisférica acerca de la seguridad, donde la democracia, lo humano, lo cooperativo, las nuevas amenazas y lo multidimensional aparecen como nuevas variables que tienden a esbozar un mapa estratégico diferente que debería hacer redefinir muy seria y radicalmente el rol y papel de los servicios de Inteligencia, no solamente en un contexto de Estado de Derecho, así también en la configuración de un conjunto de nuevas variables que inciden y nos

afectan con diversos grados de intensidad. Por ejemplo, en el año 1995 la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH-OEA), hoy liderada por un diplomático de carrera de Canadá. En el año 2003, se aprueba la *Declaración sobre Seguridad de las Américas*²⁴, que inserta nuevas categorías de amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad²⁵.

Debe considerarse que la diferenciación marcada o línea divisoria entre los factores internos y externos formaría parte de la concepción de seguridad «dura» o tradicional, que es objeto actual de severos cuestionamientos, y que privilegia el empleo de la fuerza y su amenaza al uso militar o de coerción en el campo económico y/o coacción, como factor preponderante del Poder Nacional, a modo de disuasión. En los Estados Unidos de Norteamérica hay un proceso de discusión y revisión al respecto, consistente en transvases conceptuales de seguridad «dura» (*HardPower*)²⁶ hacia una seguridad «blanda» (*SoftPower*), que mantiene más bien un énfasis en el uso de medios culturales, diplomáticos y propagandísticos o de información, cooptación (Nye, 2006), como eje del Poder Nacional, para terminar en una combinación de los dos primeros o esquema de «poder inteligente» (*Smart Power*)²⁷, que sería el espacio natural de movimiento del sector Inteligencia en el siglo XXI combinando los dos primeros factores.

La Inteligencia en Latinoamérica está buscando un nuevo horizonte en el siglo XXI. Allí donde se incubaba esa palabra políticamente correcta denominada eufemísticamente como «Prospectiva», la que debería ser orientadora y rectora de las tareas futuras de los servicios de

²⁴ Véase los puntos 2.º y 4.º, literal m), donde se señalan las nuevas concepciones y amenazas. (OEA, 2003, *Declaración sobre Seguridad en las Américas*).

²⁵ Referente a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, véase: <http://www.oas.org/csh/spanish/>.

²⁶ Public Diplomacy (n.d.): «Hard power is defined by the use of such resources to spur the behavior of other entities (...) Hard power strategies include a wide range of measures geared toward coercing or threatening other entities into compliance. These measures might include the use of «sticks», such as the threat of military assault or the implementation of an economic embargo; they might also include the use of «carrots», such as the promise of military protection or the reduction of trade barrier (...).

²⁷ Nye (2009): «(...) is a term I developed in 2003 to counter the misperception that soft power alone can produce effective foreign policy (...) Soft power is the ability to obtain preferred outcomes through attraction. If a state can set the agenda for others or shape their preferences, it can save a lot on carrots and sticks. But rarely can it totally replace either. Thus the need for smart strategies that combine the tools of both hard and soft power».

Inteligencia²⁸. El Perú, como probablemente otros países de su entorno sufre un proceso de *adaptación* y revisión en materia institucional de sus estructuras de Inteligencia. A modo de ejemplo, durante estos años, y positivamente, se consolidó la necesaria y esperada relación entre el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) con la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-Perú) dependiente de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), siendo pertinente y viable el canal de Inteligencia y relación funcional entre ambas entidades establecida en la derogada Ley n.º 28664 del 2006. Se trata de encarar una amenaza del calibre del narcotráfico y amplitud de sus variables conexas, como el crimen organizado, fundamental tema de agenda de un servicio de Inteligencia en el presente. El *efecto globo* en la lucha contra el narcotráfico en la región andina; es decir, en el escenario de una efectiva política en Colombia de erradicación de cultivo de hojas de coca, de los insumos químicos y precursores necesarios para elaborar pasta básica de cocaína (PBC), generó una migración fronteriza de tal actividad, en el escenario de una frontera bilateral hacia territorio peruano. Claro ejemplo de culminación en el análisis de Inteligencia sobre amenazas a la seguridad de compartimentos estancos entre lo interno y externo. La migración de Bandas Criminales (BACRIM) derivadas de procesos de paz, que se reinventan en países limítrofes extendiéndose y acondicionándose en otras geografías políticas es una realidad que abona a la tendencia actual antes comentada.

Se ha hablado de nuevos campos que se están incubando en el sector, como el de la Inteligencia criminal. Dado el principio de *especialidad* establecido en el artículo 3.º, numeral 6) del Decreto Legislativo n.º 1141 del 2012, es lógico suponer que existe un espacio importante para lo que el citado Decreto Legislativo peruano denomina como Inteligencia Policial²⁹. Paraguay, con la reciente sanción de su Ley n.º 5.241 del año 2014 que crea el Sistema Nacional de Inteligencia (SINAI), la cual considera en su estructura a la Dirección

²⁸ Hay avances al respecto, como la denominada *Inteligencia Proactiva* (Serra del Pino, 2011). El mismo Platt (1983) señala la importancia de las ciencias sociales, la probabilidad, la certeza y el pronóstico (pp. 157-277).

²⁹ «Inteligencia Policial: Conocimiento útil sobre las capacidades y vulnerabilidades de actores de interés, nacionales y extranjeros, para garantizar, mantener y restablecer el orden interno, orden público y la seguridad ciudadana, con la finalidad de preservar la gobernabilidad y el estado de derecho» (Decreto Legislativo n.º 1141, artículo 2.º, numeral 5).

de Inteligencia Criminal (DIC) con el objetivo de producir Inteligencia «... referida a las actividades ilícitas que por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad, o modalidades afectan bienes jurídicos tutelados por la Constitución Nacional y el sistema normativo vigente (...)» (Ley n.º 5241, artículo 20.º). La parte negativa de la trama política en la sanción de la nueva ley en Paraguay, lo sería la alusión y justificación respecto a un recrudecimiento de las actividades guerrilleras del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), particularmente en zonas rurales del país, lo que nos trae al recuerdo la vieja experiencia peruana al respecto.

Las Escuelas de Inteligencia tienen aquí una especial responsabilidad. La Escuela de Nacional Inteligencia (ENI), creada en el Perú en el año 1984 por el gobierno del Presidente constitucional Fernando Belaúnde Terry (Gómez de la Torre, 2014, pp. 111-112), en el contexto de un esfuerzo integral por modernizar al sistema de Inteligencia en su conjunto, debe encarar los desafíos doctrinarios para preparar al capital humano de Inteligencia, particularmente personal de analistas en la dirección comentada en párrafos precedentes y cuya reactivación de los cursos para Inteligencia durante el año 2009 brindó las materias clásicas de Inteligencia³⁰ (Gómez de la Torre, 2014, pp. 115).

Finalmente, es saludable considerar que, muchas variables y postulados desde el punto de vista normativo y/o legislativo de la Inteligencia peruana, que vienen de las tres normas jurídicas promulgadas desde el año 2000, es decir dos Leyes Ordinarias y un Decreto Legislativo³¹, han llegado para afincarse y evitar repetir las malas experiencias del pasado. Continuidad, paciencia y persistencia serán las claves, para afianzar un servicio de Inteligencia nacional, no solamente a efectos del contexto que nos impone el siglo XXI, sino también digno de servir a una democracia, parafraseando al reconocido profesor mexicano Fredo Arias King: de optar y decidirse por aquel camino *tan ingrato, pero tan necesario de construir un servicio de inteligencia* «...digno de servir a una democracia (...)» (Arias, 2007, p. 27).

³⁰ Las materias clásicas desarrolladas eran: legislación de Inteligencia y reglamentos, análisis político, económico y sociológico, teoría de las relaciones internacionales, doctrina de Inteligencia y Contrainteligencia, terrorismo y narcotráfico, procesos de toma de decisiones y metodología de la investigación científica.

³¹ La Ley n.º 27479, la Ley n.º 28664 y el Decreto Legislativo n.º 1141.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS, F. (2007). Prólogo (¿o un manual de usuario?). En: Gómez de la Torre, A. (comp.), *SIN Arcana Imperii. Inteligencia en democracia*. Lima: Foro Libertad & Seguridad, pp. 23-33.
- BOWEN, S. y HOLLIGAN J. (2003). *El Espía Imperfecto. La telaraña siniestra de Vladimiro Montesinos*. Lima: Ediciones PEISA S. A. C.
- Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH-OEA), <http://www.oas.org/csh/spanish/>; último acceso 11 de diciembre del 2014.
- CURZIO, L. (2009). *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*. Primera reimpresión. México D. F.: UNAM – CISAN.
- Daily Independent Journal (1961), september 21, <http://www.newspapers.com/newspage/70353070/>; último acceso 28 de diciembre del 2014.
- DE BORDEJE, F. (1981). *Diccionario Militar, Estratégico y Político. Guía para el lector*. Madrid: Editorial San Martín, Colección Historia del Siglo de la Violencia. Extra libro n.º 1.
- GALLEGOS, E. (1965). ¿Debe preocuparnos la guerra subversiva?, *Revista de la Escuela Superior de Guerra*, n.º 1. Lima: ESGDE.
- GÓMEZ DE LA TORRE, A. (2004). Perú: Frustraciones en los Intentos por Reconstruir Su Sistema de Inteligencia. En: Swenson, R. y Lemozy, S. (comp.), *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Edición revisada. Washington D. C.: Joint Military Intelligence College's Center for Strategic Intelligence Research, pp. 155-186.
- (2007a). Intereses académicos compartidos: hacia una comunidad Iberoamericana de inteligencia, *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, 2, junio-noviembre, pp. 121-130.
- (2007b). Del SIN al CNI y la DINI. En: Gómez de la Torre, A. (comp.), *SIN Arcana Imperii. Inteligencia en democracia*. Lima: Foro Libertad & Seguridad, pp. 43-146.
- (2009). Hacia una cultura de la Inteligencia. Un desafío para el Perú. En: Swenson, R. y Lemozy, S. (coord.), *Democratización de la Función de Inteligencia. El nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica*. Washington D. C.: National Defense Intelligence College Press, pp. 307-328.
- (2010). Evolución reciente y contextos de la legislación de Inteligencia: El caso del Perú. En: Chamorro, L. (ed.), *Sistemas de Inteligencia comparados: Aportes al caso peruano*. Lima: IDEPE, pp. 37-116.
- (2011a). Control y fiscalización de inteligencia: Una breve mirada iberoamericana. En: Fernández, J., Sansó-Rubert, D., Pulido, J., y Monsalve, R.

- (coord.), *Cuestiones de Inteligencia en la Sociedad Contemporánea*. Madrid: Ministerio de Defensa de España, pp. 77-92.
- (2011b). Comisiones reformadoras de Inteligencia: experiencias latinoamericanas recientes (2001-2009). En: Rivera, F., (coord.), *Inteligencia estratégica y Prospectiva*. Primera edición. Quito: FLACSO-SENAIN-AECID, pp. 177-196.
 - (2014). Escuelas de Inteligencia: repensando y repasando la formación pública en el Perú y Latinoamérica, *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, 15, enero-junio, pp. 105-125.
- GORRITI, G. (2012). *Sendero. Historia de la guerra milenaria en el Perú*. Tercera edición. Lima: Editorial Planeta.
- KAPLAN, M. (2005). El sistema internacional; límites, paradojas y posibilidades. En: Valdés J. y Valadés, D. (coord.), *Globalidad y conflicto*. Estados Unidos y la crisis de septiembre. Segunda edición. México: UNAM – CISAN, pp. 163-183.
- KENT, S. (1978). *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana*. Segunda edición. Trad. Juan Carlos Saint-Lary. Buenos Aires: Editorial Pleamar.
- KRUIJT, D. y TELLO, M. (2003). De los reformistas militares a la dictadura civil. La política militar peruana desde los años sesenta hasta el presente. En: KOONINGS, K. y KRUIJT, D. (ed.), *Ejércitos Políticos. Las Fuerzas Armadas y la Construcción de la Nación en la Era de la Democracia*. Trad. Gabriela Ramos. Lima: IEP, Serie: América Problema, 17, pp. 70-108.
- Life (1961), vol. 51, n.º 13, september 29; último acceso 28 de diciembre del 2014, <http://bit.ly/1D1RIK7>; último acceso 28 de diciembre del 2014.
- MASTERSON, D. (2001). *Fuerza Armada y Sociedad en el Perú moderno: un estudio sobre las relaciones civiles militares 1930-2000*. Lima: IDEPE.
- MEDRANO, A. (2009). Guerra antisubversiva en el Perú: Doctrina y descomposición de la violencia subversiva, *Comando en Acción*, Órgano Oficial del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, año 16, n.º 43, agosto – diciembre, pp. 64-67.
- (2013). Análisis de los mecanismos de control en los Sistemas de Inteligencia en el Perú, 1990-2013; *Pensamiento Conjunto*, Revista de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, año 1, edición n.º 3, diciembre, pp. 65-72.
 - (2014). Sistemas de Inteligencia en el Perú. Historia y democratización, 1960-2014; *Pensamiento Conjunto*, Revista de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, año 2, edición n.º 2, setiembre, pp. 73-80.

- MERCADO, E. (1974). *Seguridad, política y estrategia*. Lima: Imprenta del Ministerio de Guerra.
- (1990). *Un Sistema de Seguridad y Defensa Sudamericano*. Lima: IPEGE – CEPEI.
- (2001). *La revolución geoestratégica*. Lima: CEPEI – IPEGE – Konrad Adenauer.
- NYE, J. Jr. (2006). Think Again: Soft Power, *ForeignPolicy*, 23 de febrero, http://www.foreignpolicy.com/articles/2006/02/22/think_again_soft_power; último acceso 10 de diciembre del 2014.
- (2009). Get Smart. Combining Hard and Soft Power, *Foreign Affairs*, july/august, <http://www.foreignaffairs.com/articles/65163/joseph-s-nye-jr/get-smart>; último acceso 26 de diciembre del 2014.
- OBANDO, E. (2007). Las revoluciones en el modo de hacer la guerra. En: Obando, E. (ed.), *El Perú en el entorno global*. Lima: IDEPE, pp. 93-115.
- Organización de Estados Americanos – OEA (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, OEA/Ser. K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev. 1, 28 de octubre, <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>; último acceso 10 de diciembre del 2014.
- PLATT, W. (1983). *Producción de Inteligencia Estratégica. Principios básicos*. Trad. Jorge R. Soneyra. Editorial Struhart& Cía.
- Public Diplomacy (n.d.), *Hard Power*, http://publicdiplomacy.wikia.com/wiki/Hard_Power#cite_note-6; último acceso 28 de diciembre del 2014.
- SERRA DEL PINO, J. (2011). Inteligencia Proactiva, Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva, 10, julio-diciembre, pp. 55-74.
- U. S. Department of Defense (2007). *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*. JointPublication 1-02 (JP 1-02).

Fuentes normativas (por orden de fecha de publicación)

- Ley n.º 5421, 22 de agosto del 2014, Gaceta Oficial, Paraguay.
- Decreto Supremo n.º 016-2014-PCM, 15 de febrero del 2014, Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1141, Diario Oficial El Peruano, Perú.
- Ley Estatutaria n.º 1621, 17 de abril del 2013, por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones, Diario Oficial, Colombia.

- Real Decreto n.º 240/2013, 13 de abril, Estatuto del personal del Centro Nacional de Inteligencia, «Boletín Oficial del Estado», España.
- Decreto Supremo n.º 035-2013-PCM, 4 de abril del 2013, Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección Nacional de Inteligencia, Diario Oficial El Peruano, Perú.
- Ley de Seguridad Pública y del Estado, 28 de setiembre del 2009, Registro Oficial n.º 35, Ecuador.
- Ley n.º 1288, 05 de marzo del 2009, Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones, Diario Oficial, Colombia.
- Decreto Ley n.º 9, 22 de agosto del 2008, que reorganiza el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, crea el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad y dicta otras disposiciones, Gaceta Oficial Digital, Panamá.
- Decreto Supremo n.º 025-2006-PCM, 25 de mayo del 2006, Reglamento de la Ley n.º 28664, Diario Oficial El Peruano, Perú.
- Ley n.º 28664, 04 de enero del 2006, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional – SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI, Diario Oficial El Peruano, Perú.
- Decreto n.º 71-2005, 09 de noviembre del 2005, Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil, Diario de Centro América, Guatemala.
- Ley de Seguridad Nacional, 31 de enero del 2005, Diario Oficial de la Federación, México.
- Ley n.º 19974, 02 de octubre del 2004, Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia, Biblioteca del Congreso Nacional, Chile.
- Ley 11/2002, de 7 de mayo, reguladora del Centro Nacional Inteligencia, «Boletín Oficial del Estado», España.
- Ley n.º 27479, 12 de junio del 2001, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), Diario Oficial El Peruano, Perú.
- Ley N° 25520, 06 de diciembre del 2001, Ley de Inteligencia Nacional, Boletín Oficial, Argentina.
- Lei n.º 9883/99, 7 de dezembro de 1999, Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências, Brasil.
- Ley n.º 19212, 30 de abril de 1993, Crea la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, Diario Oficial, Chile.

Decreto Ley n.º 25.635, 23 de julio de 1992, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional, Diario Oficial El Peruano, Perú.

Ley n.º 24059, 17 de enero de 1992, Ley de Seguridad Interior, Boletín Oficial, Argentina.

Decreto Legislativo n.º 746, 12 de noviembre de 1991, Ley del Sistema Nacional de Inteligencia, Diario Oficial El Peruano, Perú.

Ley n.º 25327, 17 de junio de 1991, Delegan en el Poder Ejecutivo facultades legislativas, Diario Oficial El Peruano, Perú.

Decreto Legislativo n.º 271, 11 de febrero de 1984, Ley del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), Diario Oficial El Peruano, Perú.

Decreto Legislativo n.º 270, 11 de febrero de 1984, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), Diario Oficial El Peruano, Perú.

Ley n.º 23720, 14 de diciembre de 1983, Delegan en el Poder Ejecutivo la facultad de dictar mediante Decreto Legislativo, en el plazo máximo de 60 días, la Ley del Sistema de Inteligencia Nacional y la Ley del Servicio de Inteligencia Nacional, Diario Oficial El Peruano, Perú.

Decreto Ley n.º 1878, 13 de agosto de 1977, Crea la Central Nacional de Informaciones, Diario Oficial, Chile.

Decreto Ley n.º 521, 18 de junio de 1974, Crea la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), Biblioteca del Congreso Nacional, Chile.

Decreto Ley n.º 19351, 23 de abril de 1972, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional, Diario Oficial El Peruano, Perú.

PRIORIDAD Y AGENDA EN CIBERSEGURIDAD

CYBERSECURITY AGENDA AND ITS PRIORITY

LUIS JIMÉNEZ¹

RESUMEN

Los factores que afectan al desarrollo seguro del ciberespacio pueden ser de diversa naturaleza. El nuevo escenario que plantea el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) conlleva serios riesgos y amenazas a la seguridad nacional. El uso ilícito del ciberespacio puede afectar de manera negativa a las administraciones públicas, a los servicios esenciales, al sector privado y a las actividades económicas. Las agresiones a la ciberseguridad han aumentado en número y complejidad durante los últimos años, previéndose un ascenso progresivo de las mismas. Dichas amenazas requieren una respuesta proporcionada, eficaz y coordinada que garantice la libre y segura utilización del ciberespacio por el conjunto de las naciones, manteniendo la unidad de acción en cada país y la responsabilidad compartida que ello conlleva. La ciberseguridad plantea retos y desafíos que las naciones deben abordar mediante estrategias que fortalezcan las capacidades de prevención, defensa, detección, recuperación y respuesta a los ciberataques.

PALABRAS CLAVE: Ciberseguridad, ciberespacio, amenazas, estrategia, tecnologías de la información y las comunicaciones.

ABSTRACT

The factors affecting the secure development of cyberspace can be of different types. The new scenario posed by the use of information and communication technology (ICT) has serious risks and threats to national security. The illicit use of cyberspace may adversely affect public administrations, essential services, private sector and economic activities. Cyber-attacks have increased in number and complexity in recent years, anticipating a progressive increase of them. Such threats require a proportionate, effective and coordinated response to ensure the free and secure use of cyberspace by all nations, maintaining the unity of action in each country and sharing the responsibility that it entails. Cybersecurity poses challenges that nations should be addressed through strategies that strengthen prevention capabilities, defence, detection, recovery and response to cyber-attacks.

KEY WORDS: Cybersecurity, cyberspace, threats, strategy, information and communication technologies.

¹ Centro Criptológico Nacional; Centro Nacional de Inteligencia, Ministerio de la Presidencia – España.

1. CIBERAMENAZA

El uso masivo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC) en todos los ámbitos de la sociedad ha creado un nuevo escenario, el ciberespacio, en el que se materializan conflictos y agresiones que pueden atentar contra la seguridad nacional, el estado de derecho, la prosperidad económica, el estado de bienestar y el normal funcionamiento de la sociedad (Castells, 1997). El ciberespacio está constituido por un entorno único, anónimo, asimétrico, y sin fronteras geográficas, que, además, puede ser utilizado de forma *cuasi* clandestina y sin que el agresor precise desplazarse. De ahí que muchos países estén desarrollando legislación y coordinando esfuerzos en ciberdefensa, con objeto de mejorar tanto las capacidades defensivas como las ofensivas en este campo.

Existen distintos tipos de amenazas en el ciberespacio (ciberamenazas) que ponen en peligro la confidencialidad, disponibilidad e integridad de la información y la disponibilidad e integridad también de los propios sistemas que la manejan. Los ciberataques representan la amenaza más peligrosa y de mayor crecimiento potencial y los agresores aprovechan siempre las vulnerabilidades, tanto del software y del hardware como de la psicología humana, para concebir un amplio espectro de ataques, detrás de los cuales se encuentran los tradicionales agentes de la amenaza: grupos terroristas y extremistas, crimen organizado, competidores comerciales, servicios de inteligencia e individuos aislados.

A nivel global, existen diversos factores que potencian la probabilidad de materialización de la ciberamenaza y que se enuncian a continuación (Rain & Lorents, 2010).

Factores legales, políticos y sociológicos:

- No existen o son escasas las políticas de seguridad globales en relación con la ciberamenaza.
- No existen legislaciones armonizadas que permitan una lucha efectiva contra los ciberataques.
- Los ciberataques son rentables en términos de esfuerzo necesario para su ejecución, riesgos que se asumen y beneficios económicos o políticos que se pueden obtener.

- Existen evidencias de que determinados países tienen programas de capacitación técnica para lograr realizar ciberataques. En algunos casos, dicha capacitación técnica es considerada y abordada como una capacidad militar más con la que se plantean lograr la superioridad.
- En un primer análisis sobre la situación global de la cibercriminalidad, puede afirmarse que las técnicas utilizadas son cada vez más depuradas y que existe una mayor interrelación entre los ciberdelincuentes de diversos países.

Factores tecnológicos:

- Existe disponibilidad de sofisticados programas dañinos y herramientas para realizar ataques.
- La complejidad creciente de la tecnología hace más difícil determinar el grado de seguridad de un determinado producto o sistema.
- La rapidez de la evolución y las exigencias y competitividad del mercado ocasionan que, con frecuencia, se desplieguen tecnologías con vulnerabilidades y fallos de seguridad que son aprovechados por los agresores.
- Existe un mayor riesgo en el caso de productos fabricados fuera de las fronteras del propio país, ya que es más difícil controlar la introducción de elementos inseguros.
- Hay una relativa falta de madurez de la industria de las tecnologías de la información y las comunicaciones, al no considerar la seguridad un factor de diseño de los productos o sistemas.
- Se constata un constante incremento de la interconexión de todo tipo sistemas utilizando Internet.

Además de estos factores globales, los países pueden presentar una serie de características propias que los hacen especialmente vulnerables a los ciberataques (Sanz & Fojón, 2010), tales como:

- Falta de concienciación y formación en relación con los riesgos asociados al uso de las tecnologías de la información.
- Falta de políticas y procedimientos de seguridad en los sistemas de información y comunicaciones de ciudadanos, empresas, e instituciones públicas y privadas.
- Elevada dependencia de la tecnología de seguridad de terceros países.

Resulta innegable que cuanto más desarrollado es un país, mayor dependencia tiene de los sistemas de información, pues éstos constituyen en sí mismos un símbolo de progreso (Geers, 2009). Algunas intrusiones, manipulaciones, sabotajes o interrupciones de dichos sistemas o de sus redes pueden afectar a millones de personas y llegar a ocasionar un impacto serio sobre la seguridad, la salud o el bienestar económico de ciudadanos, así como sobre el funcionamiento eficaz de los gobiernos e, incluso, amenazar su capacidad de desarrollo y liderazgo tecnológico. Además, la materialización de la ciberamenaza puede ocasionar la quiebra de la confianza en los denominados servicios de la Sociedad de la Información y generar pérdidas económicas y de oportunidades de progreso.

En relación con el impacto, un aspecto esencial de la valoración de la ciberamenaza debe ser el análisis de los sistemas de información y comunicaciones que dan soporte a alguna infraestructura crítica o que proporcionan un servicio esencial para la nación. Mención especial debe hacerse de los sistemas de control de procesos, los denominados Sistemas SCADA (Supervisory Control And Data Acquisition) asociados a estas infraestructuras, cuya vulnerabilidad ha aumentado debido a su interconexión a Internet y al empleo de tecnologías comerciales. Por ello, en el ámbito de la Protección de Infraestructuras Críticas, además de los ataques físicos, en la evaluación de la criticidad de las infraestructuras deben contemplarse también los ciberataques como una posibilidad real de amenaza (Geers, 2009).

La mayoría de los países comparten los mismos riesgos y amenazas ya que la ausencia de fronteras en Internet posibilita que, de una u otra manera, esos desafíos puedan concretarse en cualquier punto del mundo.

En general, en cada nación, las limitadas capacidades de prevención y de respuesta ante las ciberamenazas se encuentran distribuidas en diferentes organismos, no existiendo mecanismos bien definidos para su coordinación, siendo los principales ámbitos de actuación, los siguientes:

- **Seguridad y Defensa:** Las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, así como las fuerzas armadas en el caso de algunos países, suelen disponer de diferentes unidades con capacidad para la in-

vestigación y persecución del delito informático y de las agresiones a los sistemas de información y comunicaciones.

- **Administraciones públicas:** En algunos países existen órganos encargados de la preparación, elaboración, desarrollo y aplicación de políticas y estrategias de gobierno en materia de tecnologías de la información en el ámbito de las administraciones públicas.
- **Infraestructuras críticas:** Los países más desarrollados suele tener organismos encargados de la protección de infraestructuras críticas y de la gestión de incidentes en dicho ámbito.
- **Ciudadano y pequeña y mediana empresa:** La ciberseguridad en este ámbito empieza a ser contemplada en las acciones de gobierno de algunos países.
- **Operadores de Telecomunicaciones y Proveedores de Servicios:** los principales operadores y proveedores disponen de centros de operación de seguridad (SOC) orientados hacia la prevención y respuesta ante incidentes de seguridad, fraudes y ataques a sus infraestructuras.

1.1. Vulnerabilidades

Como es sabido, las vulnerabilidades son debilidades en el hardware o software que permiten a un atacante comprometer la integridad, disponibilidad o confidencialidad del propio sistema o de los datos que procesa. Algunas de las vulnerabilidades más peligrosas permiten a los atacantes ejecutar código dañino en el sistema comprometido.

Los riesgos derivados de las vulnerabilidades del software afectan a múltiples fases del ciclo de vida del software, desde su desarrollo a la instalación o mantenimiento.

Las vulnerabilidades pueden divulgarse y hacerse públicas. Tales revelaciones pueden provenir de una multiplicidad de fuentes, incluyendo los fabricantes del software afectado, los proveedores de software de seguridad, los investigadores de seguridad independientes e, incluso, los propios creadores de código dañino.

Existe una recopilación de datos de divulgación de vulnerabilidades que se publica en la National Vulnerability Database (NVD) de los EE.UU. que contiene datos de todas las vulnerabilidades publicadas². A estas se les asigna un identificador CVE (Common Vulnerabilities and Exposures)³.

El Common Vulnerability Scoring System (CVSS) es un sistema normalizado de valoración, independiente de la plataforma, que permite asignar a las vulnerabilidades TIC⁴ un valor numérico, entre 0 y 10, atendiendo a su gravedad.

La complejidad de la vulnerabilidades (lo que está en relación con la mayor o menor facilidad con la que pueden ser explotadas) es un factor decisivo a la hora de determinar la magnitud del riesgo. En otras palabras: una vulnerabilidad grave que sólo pueda explotarse en circunstancias muy específicas o poco frecuentes exige una menor atención que una vulnerabilidad de menor gravedad que pueda ser explotada con mayor facilidad.

El CVSS asigna a cada vulnerabilidad un ratio de complejidad del tipo: *Low* (Baja), *Medium* (Media) o *High* (Alta). Comparar las vulnerabilidades de los sistemas operativos con aquellas otras que afectan a otros componentes requiere determinar en primer lugar si tal programa o componente concreto debe ser considerado o no parte del sistema operativo, cosa que no siempre es sencilla⁵.

Una vulnerabilidad día cero es un fallo en un software no conocido por su fabricante por lo que no dispone de actualización de seguridad y puede permitir la ejecución de código en el ordenador víctima y su infección. 2013 fue un año muy activo en ataques de día cero, especialmente su primer semestre. La mayoría de las acciones de este tipo se localizaron inicialmente en ataques dirigidos.

² <http://nvd.nist.gov/w>

³ Las entradas de CVE están sujetas a una permanente revisión, tanto de los proveedores de software como de los investigadores de seguridad.

⁴ <http://www.first.org/cvssw>

⁵ Algunos programas (como los reproductores multimedia, por ejemplo) suelen estar preinstalados en el software de sistema operativo (aunque también puedan descargarse de la página web del fabricante). Algunas distribuciones de Linux se ensamblan a partir de componentes desarrollados por diferentes desarrolladores, muchos de los cuales poseen funciones operativas cruciales, tales como interfaces gráficas de usuario (GUI) o los navegadores.

Para facilitar el análisis, podemos distinguir tres diferentes tipos de vulnerabilidades⁶:

Las vulnerabilidades del sistema operativo son aquellas que afectan al núcleo del sistema operativo de que se trate o a sus componentes esenciales.

- **Las vulnerabilidades del navegador** son aquellas que afectan a los componentes de un navegador web, tanto si se distribuye con un sistema operativo concreto⁷, como si se trata de software independiente⁸.
- **Las vulnerabilidades de las aplicaciones** son aquellas que afectan al resto de los componentes, incluidos los archivos ejecutables, servicios y cualesquiera otros componentes⁹.

Finalmente, hay que señalar que la mayoría de las vulnerabilidades documentadas se encuentran en los programas de aplicación para web. En el primer semestre de 2013, el 31% de las vulnerabilidades divulgadas fueron aplicaciones utilizadas en servicios Web. Este número se ha reducido significativamente desde 2012, donde se alcanzaron niveles del 42%. Más de la mitad de todas las vulnerabilidades de las aplicaciones web son Cross-Site Scripting (XSS) (Centro Criptológico Nacional, 2014).

Aunque las vulnerabilidades que afectan a las aplicaciones y a los sistemas operativos de los dispositivos móviles representan un porcentaje relativamente pequeño en comparación con el total de las vulnerabilidades divulgadas (en torno al 4%, en 2013), se ha apreciado un incremento significativo en los últimos años.

Un aspecto especialmente novedoso tiene que ver con el número de exploits-kits públicos disponibles. En 2013, casi el 30% de todas las vulnerabilidades divulgadas disponía de exploits en comparación con el 9% de las vulnerabilidades divulgadas entre 2009 y 2012 (Centro Criptológico Nacional, 2014).

⁶ Clasificación propuesta por Microsoft.

⁷ Tales como Internet Explorer (de Microsoft) o Safari (de Apple).

⁸ Tales como Firefox (Mozilla) o Chrome (Google).

⁹ Las vulnerabilidades de componentes de código abierto que puedan ser incorporadas a distribuciones de Linux (tales como el sistema de ventanas X, el entorno de escritorio GNOME, el programa de manipulación de imágenes de GNU (GIMP) y otros) se considerarán vulnerabilidades de aplicaciones.

Las consecuencias (adversas) de las vulnerabilidades en los sistemas de información de las organizaciones pueden ser muy variadas. La consecuencia más frecuente de la explotación de una vulnerabilidad en 2013 fue el «acceso», con el 28% de todas las vulnerabilidades reportadas. Este acceso proporciona al atacante el control del sistema afectado, lo que le permite sustraer datos, manipular el sistema, o lanzar otros ataques partiendo de ese sistema. El Cross-Site Scripting contra servicios Web fue la segunda consecuencia más frecuente, con un 18%.

1.2. Ciberataques

El análisis de los incidentes ocurridos en el año 2013 ha evidenciado una gran variedad de métodos de ataque, agentes dañinos y víctimas. Durante ese año, además de incrementarse las acciones derivadas del ciberspionaje de Estado o corporativo, continuó la explotación delictiva de las transacciones online y el desarrollo de actividades hacktivistas. Los agentes de las amenazas (ciberespías, ciberdelincuentes o hacktivistas) han modificado las formas en que se organizan y los métodos seguidos por sus acciones dañinas, todo ello con la pretensión de encontrar nuevos objetivos, asegurar el éxito de sus ataques y eludir la identificación (EMC2 Corporation, 2014).

Lo que se observa es un incremento en la sofisticación de los ciberataques, sofisticación operativa (circunstancia que se ha puesto de manifiesto al observar cómo los atacantes han comenzado a utilizar rutas de menor resistencia para perpetrar sus acciones) y sofisticación técnica (basándose, esencialmente, en la explotación de vulnerabilidades de día-cero o técnicas personalizadas que se adaptan al modo de actuar de un objetivo concreto).

Si tenemos en cuenta la frecuencia —ampliamente documentada— con la que se producen los ciberataques, y la importancia que a sus impactos derivados le han venido confirmando en años anteriores los responsables de instituciones y empresas de todo el mundo, podemos deducir que hasta 2012 se seguían subestimando los riesgos del ciberespacio. El año 2013, sin embargo, supuso un claro punto de inflexión en tal sentido. Según Lloyds (Lloyds, 2014), el ciberriesgo pasó de la

duodécima posición que tenían los ataques provocados en 2011, al tercer lugar del ranking mundial de riesgos generales.

Una de las razones que cabe argumentar para justificar este incremento de la importancia conferida a los ciberriesgos puede deberse al cambio en la percepción que se tiene respecto de los motivos que originan los ataques, que ha evolucionado de la clásica ciberdelincuencia financiera a los ataques políticos, ideológicos y corporativos.

Si bien antes las motivaciones de los atacantes eran la búsqueda de satisfacción personal y prestigio en su entorno o las reivindicaciones políticas, ahora el factor que más los incentiva es el afán de lucro, con organizaciones relacionadas con el robo de información de tarjetas de crédito, blanqueo de dinero o robo de identidades asociado a inmigración ilegal, por ejemplo. Esto queda en evidencia en la progresiva profesionalización y maduración del mercado del cibercrimen, cuyas redes persiguen el rápido beneficio económico y que, en muchas ocasiones, se financian a través de otros negocios ilícitos («hackers» pagados por delincuentes tradicionales). Esta tendencia ha llevado al aumento de la especialización y diferenciación de los distintos tipos de «hackers», dando lugar a un auténtico ecosistema económico propio (creadores de código dañino, vendedores de servicios de hacking, spammers, controladores de botnets, gestores de NIC anónimos, ISP «colaboradores», especialistas en blanqueo de dinero electrónico, etc.).

Durante 2013, el número de incidentes atribuidos a los propios Estados creció significativamente. Lo mismo sucedió con los ataques generados por grupos hacktivistas, por lo general, como respuesta a acciones gubernamentales.

Un estudio realizado por el instituto Ponemon (Ponemon Institute, 2012) determinó que el coste medio anual de los ciberataques, tomando como referencia a 56 organizaciones significativas de EE.UU., fue de 8,9 millones de dólares, siendo los ataques más costosos los derivados de APT, los DDoS y los ataques contra páginas web.

Aunque podemos afirmar que las organizaciones de todo el mundo —públicas y privadas— ya están en condiciones de evaluar la realidad de los ciberataques y los riesgos que comportan, parece que, en más

ocasiones de lo que sería deseable, su preparación para hacerles frente es escasa.

Otro aspecto que ha cambiado en la ciberamenaza es la focalización de los ataques. Los atacantes han pasado de diseñar ataques a escala global a realizar agresiones dirigidas e incluso preparadas con mucha antelación y planificación contra víctimas muy escogidas. Estos ciberataques están siendo dirigidos a cualquier tipo de organización pública o privada, si bien últimamente, han aumentado o aparecido nuevos incidentes que tienen como objetivos las infraestructuras críticas de información de los estados y gobiernos, y la información confidencial gestionada por estos.

De esta focalización se deriva que los ataques resultantes son más complejos, sigilosos y personalizados y por lo tanto no detectados (o con poca probabilidad de serlo) por herramientas tradicionales, como antivirus, sistema de detección/prevención de intrusiones, etc. Esto, a su vez, implica una mayor complejidad en la investigación/detección de nuevos ataques (creación de códigos dañinos —troyanos— específicamente creados para una víctima, ataques de ingeniería social, etcétera).

La tendencia a incrementarse el número y sofisticación de los ciberataques viene además acentuada por las nuevas tendencias en el sector de las tecnologías de la información (Centro Criptológico Nacional, 2014). En un sentido amplio, podemos considerar cuatro tendencias principales —e interdependientes— que están redefiniendo el uso de la tecnología, la prestación de servicios por medios electrónicos y, en consecuencia, las medidas de seguridad a adoptar. Tales tendencias y los riesgos derivados de su uso son:

- **Cloud:** La posibilidad de usar la red para el cálculo y el almacenamiento de datos, especialmente cuando se trata de nubes públicas o de pago por uso, constituyen elementos paradigmáticos de las nuevas tendencias tecnológicas y su inherente problemática de seguridad.
- **Movilidad:** El uso de teléfonos inteligentes y dispositivos móviles para acceder a información y realizar transacciones a través de Internet requiere de especiales medidas de seguridad. Destaca el crecimiento exponencial de la conexión de dispositivos móviles a

Internet, impulsado por los propios usuarios finales que usan sus dispositivos privados para acceder a las redes corporativas (fenómeno conocido como BYOD, *Bring Your Own Device*).

- **Social:** El uso de Internet para materializar interacciones sociales —originariamente dirigidas a las relaciones personales o familiares— apuntan ahora, cada vez con más frecuencia, hacia propósitos profesionales, lo que exige medidas de seguridad adicionales.
- **Big Data & Analytics:** La recolección de grandes cantidades de información y la capacidad de buscar el conocimiento entre los más significativos patrones de comportamiento constituyen acciones que exigen las mayores medidas de seguridad.

Estas cuatro tendencias están impulsando el crecimiento del sector TIC y su relación con la ciberseguridad es innegable. El despliegue de cada una de estas tendencias, como se ha dicho, puede mejorarse si se utiliza dentro de un entorno seguro o empeorarse si se ve afectada por un impacto negativo en la seguridad de la información y de los procesos concernidos.

2. CIBERSEGURIDAD

2.1. Estrategias

En la actualidad, prácticamente ningún gobierno cuestiona el valor de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones y las ventajas y posibilidades que ofrecen a los ciudadanos. Por este motivo, la mayoría de planes estratégicos gubernamentales contemplan iniciativas que tienen como objetivo contribuir al desarrollo de la Sociedad de la Información, conscientes de que su generalización e implantación depende, en gran medida, del impulso que reciban de las administraciones públicas¹⁰ (Ley 11/2007).

A la hora de fomentar el uso de estas nuevas tecnologías, la seguridad y resistencia se presenta como uno de sus ejes fundamentales, im-

¹⁰ En España, y tal y como recoge la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, las administraciones públicas deben desarrollar la administración electrónica en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia.

prescindible para conseguir la confianza de los ciudadanos y para eliminar o minimizar los riesgos asociados a su utilización. Numerosas estrategias de administración electrónica y de promoción de la sociedad de la información recogen en sus documentos de promulgación la necesidad de crear condiciones de confianza en el uso de los medios electrónicos, a través de medidas para garantizar la seguridad de los sistemas, los datos, las comunicaciones, y los servicios electrónicos, y para permitir a los ciudadanos y a las administraciones públicas fundamentar su confianza en que los sistemas de información prestarán sus servicios y custodiarán la información (Real Decreto 3/2010).

De este modo, las tendencias gubernamentales de los países más avanzados en materia de gestión de la seguridad y lucha contra la delincuencia y el terrorismo, corroborado por entidades supranacionales como la Agencia Europea de Seguridad de las Redes de la Información (ENISA)¹¹, la Comisión de la Unión Europea¹² o la OTAN¹³, por citar algunos, apuntan a la creación de organizaciones altamente especializadas, diseñadas con el fin de garantizar la seguridad de los sistemas y redes de información de una nación de los que depende el correcto funcionamiento de la propia sociedad. Organizaciones que, además, sirvan de centro de seguimiento y que cuenten con información fidedigna y utilizables sobre incidentes de seguridad.

La mayoría de las iniciativas impulsadas por los gobiernos en materia de estrategia nacional de seguridad de la información presentan una serie de ejes estratégicos análogos, que acaban por configurar un consenso común de los objetivos que se persiguen:

- Coordinar actuaciones centralizadas ante usos nocivos y/o ilícitos de las TIC, abordando los siguientes aspectos:
 - Reducción de vulnerabilidades y amenazas de los sistemas.
 - Protección contra delitos informáticos.

¹¹ En su Informe Anual 2007, ENISA señala a los CERT como «componentes clave en la lucha contra el cibercrimen y la consecución de redes seguras en Europa».

¹² Comunicado de la Comisión de la Unión Europea al Parlamento (Bruselas, 30.03.2009, COM (2009).

¹³ Creación del NCIRC (National Computer Incident Response Capability), Programa de Ciberdefensa de la OTAN.

- Capacidades de prevención, detección, análisis y respuesta temprana ante incidentes.
- Proteger toda la infraestructura crítica de la información, de la cual depende el correcto funcionamiento del país (telecomunicaciones, energía, transportes, sistema financiero, Administración Pública, etc.).
- Fomentar la confianza y la seguridad de las redes de telecomunicaciones y de la información que por ellas circula.
- Divulgar el valor de la seguridad como elemento esencial de una Sociedad de la Información integradora.
- Comunicar y promocionar las mejores prácticas en seguridad informática para la prevención y respuesta ante incidentes.
- Fomentar iniciativas que garanticen la estabilidad y la continuidad de las redes.
- Establecer las relaciones necesarias con organizaciones nacionales e internacionales implicadas en la seguridad, con el fin de colaborar y compartir información que haga frente de modo efectivo a las crecientes amenazas globales.

Existe, pues, un convencimiento general de la necesidad de diseñar estrategias comunes a escala nacional e internacional, que minimicen los riesgos y amenazas emergentes provenientes de Internet y, por tanto, transfronterizas e interdependientes de otras infraestructuras.

Estas amenazas, que ponen a prueba en muchos casos a las instituciones públicas, están siendo contrarrestadas a través de iniciativas como los Centros de Respuesta ante Incidentes de Seguridad.

Del análisis de las estrategias de ciberseguridad publicadas por los diferentes países se pueden extraer varias conclusiones significativas sobre cuál debe ser el contenido de la agenda en ciberseguridad de una nación:

- Se realiza una aproximación global al problema tratando de forma conjunta todos los niveles sobre los que se debe actuar en ciberseguridad, gobiernos centrales, regionales y locales, infraestructuras críticas, fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, y ciudadanos.

- Se reconoce que es un problema emergente, que el escenario es incierto, que es una de las prioridades para la seguridad nacional y como tal, se debe abordar.
- En las estrategias analizadas, se centralizan las responsabilidades en ciberseguridad en uno o dos organismos o en una oficina de coordinación cuya dependencia es del presidente o primer ministro o, en su caso, se fortalece de forma explícita la posición de los organismos a los que se asigna esta misión.
- Se potencian las capacidades de monitorización y alerta temprana, se concentran y se fortalecen los equipos de respuesta ante incidentes (especialmente los gubernamentales) por considerarlos los mejor posicionados para resolver el problema de las nuevas amenazas de forma más eficiente.
- Se impulsan esquemas nacionales de seguridad (requisitos de seguridad mínimos a implantar en las redes gubernamentales) y se intentan disminuir las interconexiones con Internet (NIST SP 800-100).
- Se priorizan y fortalecen las capacidades de inteligencia por el mejor conocimiento que poseen de la amenaza con el objetivo de hacer frente a ataques complejos.
- Se declara como necesidad estratégica la formación y concienciación de servidores públicos, empresas y ciudadanos. Se presentan diversas soluciones para conseguir este objetivo.
- Se impulsan las actividades de investigación e innovación en este campo mediante alianzas con universidades y centros de investigación.
- Se proporciona una dotación presupuestaria para la implantación de las estrategias con la vocación política de mantenerla en el tiempo.

2.2. Centros de respuesta ante incidentes de seguridad

La principal herramienta de respuesta frente a agresiones la constituyen los Equipos de Respuesta ante Incidentes de Seguridad (CERT), cuyo principal objetivo es contribuir a mejorar el nivel de seguridad de los sistemas de información.

Actualmente, los equipos de respuesta ante incidentes se consideran los organismos con mayor capacidad técnica y con la estructura más adecuada para luchar contra el mayor espectro de ciberamenazas. El modo de actuación es muy colaborativo y sus relaciones son informales y flexibles pero guiadas por criterios de máxima eficiencia y rapidez en la actuación.

Tradicionalmente, se ha definido un CERT como una organización, equipo, unidad o capacidad de un organismo de ofrecer servicios y soporte a un colectivo determinado (denominado «comunidad de actuación») para prevenir, gestionar y responder a los incidentes de seguridad de la información que puedan surgir. Esta definición genérica viene materializándose en un equipo multidisciplinar de expertos que trabaja según unos procesos definidos previamente y que disponen de unos medios determinados para implantar y gestionar, de un modo centralizado, todas y cada una de las medidas necesarias para mitigar el riesgo de ataques contra los sistemas de la Comunidad a la que presta el servicio y responder de forma rápida y efectiva en caso de producirse.

Conviene aclarar la terminología utilizada en torno a los CERT: aunque la expresión más utilizada mundialmente es la de CERT® (nombre registrado por el CERT Coordination Center de Pittsburg).

En España se han denominado habitualmente CERT aunque no hay que olvidar que es un término registrado y que en muchos países se utiliza el término CSIRT para referirse genéricamente a este tipo de equipos.

Otra nomenclatura utilizada es:

- IRT (*Incident Response Team*, Equipo de Respuesta a Incidentes).
- CIRT (*Computer Incident Response Team*, Equipo de Respuesta a Incidentes Informáticos).
- CIRC (*Computer Incident Response Capability*, Capacidad de Respuesta a Incidentes Informáticos).
- SERT (*Security Emergency Response Team*, Equipo de Respuesta a Emergencias de Seguridad).
- ERI (Equipo de Respuesta a Incidentes).

No obstante, el concepto de CERT y los servicios que engloban este tipo de estructuras ha ido evolucionando con el paso del tiempo y am-

pliando sus funciones. No sólo gestionan los incidentes de una organización, sino que también prestan otros servicios complementarios como la asistencia para mitigar riesgos (por ejemplo, mediante la ejecución y/o soporte en la realización de análisis de riesgos o vulnerabilidades), o para la recuperación después de registrar un problema.

Es decir, si bien el servicio básico de un CERT es el de gestión de incidentes, la mayor parte de ellos hoy en día están evolucionando hacia un modelo integral de gestión de la seguridad en donde se tienen en cuenta todos los elementos técnicos, humanos, materiales y organizativos de un sistema y en donde predominan los servicios proactivos y de alerta temprana. De hecho, cada vez más, ofrecen a sus clientes servicios preventivos (seguridad proactiva, servicios para la mejora de la calidad de la gestión de la seguridad, desarrollo de herramientas de seguridad, detección de intrusiones, alerta temprana, etc.), formativos y de concienciación a las personas de su Comunidad (publicación de avisos sobre las vulnerabilidades del software y el hardware en uso, emisión de avisos sobre amenazas como códigos maliciosos o actividades sospechosas o de riesgo, publicación de recomendaciones y buenas prácticas, etc.) o de otro tipo (análisis de riesgos, planes de continuidad y de recuperación ante desastres, evaluación y certificación de productos, etc.).

Sirva de ejemplo, la modificación realizada por el US-CERT¹⁴ (CERT del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos) del significado de la letra «R», pasando del tradicional *Response* a *Readiness*.

Como ya se ha señalado, la centralización de todas las actividades relativas a la seguridad de la información es una de las tendencias actuales entre aquellas organizaciones (públicas o privadas) que pretenden mantener unas buenas prácticas, cumplir con la normativa vigente y, sobre todo, ser capaces de afrontar los riesgos emergentes a los que están expuestos de un modo sistémico, eficaz y eficiente.

Para afrontar estas amenazas es imprescindible tener un gran conocimiento organizativo, normativo y técnico, y estar continuamente al día en cuestiones de seguridad. De hecho, la operación y mantenimien-

¹⁴ <http://www.us-cert.gov/>.

to de la infraestructura de seguridad y la gestión de los incidentes requieren de un esfuerzo cada día mayor, difícilmente asumible con equipos dispersos y segmentados.

La solución de centralizar estos recursos y procesos de forma centralizada en un equipo (CERT) presenta, pues, numerosas ventajas, entre las que destacan:

- **Mejora de los tiempos de respuesta** en la resolución de incidentes mediante:
 - La centralización de la coordinación de las acciones de contención y respuesta ante incidentes dentro de la organización, como un único punto de contacto.
 - El incremento de la capacidad de coordinación con otros CERT (debe tenerse en cuenta que estos equipos forman parte de grupos y foros internacionales que comparten conocimientos y experiencias, y a los cuales no tiene acceso una organización convencional).
 - Establecerse como centro de excelencia y ofrecer los conocimientos técnicos necesarios para apoyar y asistir a los usuarios que necesitan recuperarse rápidamente de algún incidente de seguridad.
- **Permite el ahorro de costes** al concentrar conocimiento altamente especializado (y, por tanto, costoso) en un solo centro, desde el que se difundirá posteriormente a toda la Comunidad. Además, esta centralización también mejora la calidad de los servicios típicos de gestión de seguridad (por ejemplo, auditorías) ya que, o bien los lleva a cabo directamente el CERT, o bien será el encargado de centralizar en un único punto la contratación de un tercero (cuenta con la capacidad técnica de seleccionar al mejor contratista o dar los parámetros para identificarlo).
- **Mejora en la calidad de la gestión de la Seguridad de la Información** de las organizaciones miembro de la Comunidad, al ofrecerles la función de gestión de incidentes con un elevado grado de especialización y dedicación exclusiva. Esta mejora no derivará forzosamente en una reducción del número de incidentes —es más, posiblemente aumente su número debido a un procedimiento de de-

tección y respuesta más formal—, pero sí en una mayor eficacia y eficiencia a la hora de ser detectados, gestionados y resueltos. Los mejores tiempos de respuesta y resolución reducen las pérdidas económicas que conllevan los incidentes de seguridad y el impacto que pueden llegar a tener.

- **Aumenta el conocimiento de los miembros de la Comunidad** al ofrecerles los contenidos técnicos necesarios para prevenir situaciones de riesgo; para apoyar y asistir en la gestión de algún incidente de seguridad; y para mejorar el grado de sensibilización de sus usuarios finales.
- **Puede ofrecer un punto cualificado para gestionar y coordinar las cuestiones normativas y jurídicas asociadas a los incidentes** y proteger adecuadamente las evidencias digitales en caso necesario.
- **Permite realizar un seguimiento formal de los progresos conseguidos en el ámbito de la seguridad**, y establecer sistemas de medición (métricas) del nivel de servicio, calidad, retorno de inversión, etc., asociado a la gestión de las operaciones de seguridad.
- **Fomenta la cooperación en la seguridad de las TIC entre los clientes (usuarios) de la comunidad a la que presta servicios**, ejerciendo labores de punto central de sensibilización y comunicación entre los miembros de la comunidad.

Existen diversos modelos de funcionamiento para los CERT. Estos dependerán de la organización patrocinadora y de la Comunidad a la que se atiende. En líneas generales, los modelos se pueden clasificar de la siguiente forma:

- **Modelo de organización independiente:** Es un CERT extendido que actúa como una organización independiente, con sus propios directivos y empleados. En muchos casos son organizaciones o empresas financiadas por la Organización patrocinadora o por los miembros de la Comunidad.
- **Modelo integrado en una organización preexistente:** En este modelo el CERT funciona como un departamento de la organización con más o menos autonomía según sea el caso. Generalmente está dirigido por un jefe de equipo responsable de las actividades, que reúne a los técnicos necesarios cuando resuelve incidentes o trabaja

en actividades del CSIRT. Puede pedir asistencia especializada a las otras áreas de la organización y en caso que se requiera, el CERT puede incorporar trabajadores propios. Este modelo es muy utilizado en empresas para incorporar las funciones de respuesta ante incidentes en el departamento de TI o de seguridad.

- **Modelo «Campus»:** El modelo campus o universitario parte de los modelos de algunas universidades y/o redes de investigación, en las cuales existe una sede central y muchas sedes distribuidas con una cierta independencia. En este caso hay un CERT «madre» o principal y unidades o CERT más pequeños dependientes del primero. Este modelo es ideal para grandes organizaciones con elevada descentralización, como por ejemplo en empresas transnacionales.
- **Modelo basado en el voluntariado:** Este modelo generalmente lo constituyen CERT «ad hoc», donde un grupo de personas (especialistas) se unen para asesorarse, apoyarse entre sí y prestar servicio a una Comunidad de forma voluntaria. Estos CERT dependen en gran parte de la motivación de los participantes. Las redes WARP son un ejemplo de este modelo.

En el ámbito internacional existen foros de colaboración entre los organismos responsables de ciberseguridad, preferentemente entre los equipos de gestión de incidentes de seguridad, de los diferentes países entre los que destacan los siguientes:

- **FIRST¹⁵.** Esta organización relaciona los CERT, s reconocidos de los diferentes países resaltando su misión y la comunidad a la que proporciona servicio. La adscripción a este foro requiere un procedimiento que culmina con una auditoría realizada por uno de los CERT, s que esponsorizan la adhesión del nuevo equipo.
- **TF-CSIRT¹⁶.** Grupo de trabajo de TERENA (Trans-European Research and Education Network Association). Es el foro de CERT, s europeos.
- **European Government CERT¹⁷.** Es el grupo de trabajo de CERT, s gubernamentales/nacionales europeos.

¹⁵ Forum for Incident Response and Security Teams (FIRST). <http://www.first.org/>.

¹⁶ TERENA. <http://www.trusted-introducer.nl/>.

¹⁷ European Government CERT <http://www.egc-group.org/>.

- NCIRC¹⁸. Capacidad de respuesta ante incidentes de OTAN. Es la capacidad equivalente a los equipos citados anteriormente para OTAN.
- Sistema de Alerta temprana de la Unión Europea. Está en proceso de definición e identifica a los CERT, s gubernamentales para realizar el intercambio de información y para solicitar colaboración en caso de la detección de un ataque que afecte a más de una nación.
- Directorio MERIDIAN¹⁹. Directorio internacional de organismos y agencias gubernamentales con responsabilidad en la protección de infraestructuras críticas. No es específico de los equipos de respuesta ante incidentes aunque en los diversos aspectos que cubre el directorio aparecen estos equipos.

2.3. La estrategia española de ciberseguridad

La Estrategia de Ciberseguridad Nacional (Departamento de Seguridad Nacional, 2013) es el documento estratégico que sirve de fundamento al Gobierno de España para desarrollar las previsiones de su Estrategia de Seguridad Nacional (Departamento de Seguridad Nacional, 2013) en materia de protección del ciberespacio con el fin de implantar de forma coherente y estructurada acciones de prevención, defensa, detección, respuesta y recuperación frente a las ciberamenazas.

La Estrategia consta de cinco capítulos.

El primero, bajo el título *El ciberespacio y su seguridad*, presenta las características que definen el ciberespacio, las oportunidades que ofrece y las implicaciones de la dependencia de éste, desde el punto de vista de la seguridad. Este capítulo pone de manifiesto cómo las particularidades que son comunes a las ciberamenazas, la elevada dependencia de la economía y los servicios esenciales del ciberespacio, conllevan a un incremento del número de riesgos y amenazas con un impacto potencialmente grave a la Seguridad Nacional.

El segundo capítulo establece el *Propósito y los principios rectores de la ciberseguridad en España*. En cuanto a la primera cuestión, se

¹⁸ NATO Computer Incident Response Capability (NCIRC). <http://www.ncirc.nato.int/>.

¹⁹ Internacional Critical Information Infrastructure Protection Directory.

establece como finalidad la fijación de las directrices generales del uso seguro del ciberespacio, mediante una visión integradora que implique la coordinación de Administraciones Públicas, el sector privado y los ciudadanos y que canalice las iniciativas internacionales en la materia, dentro del respeto al ordenamiento jurídico interno e internacional, y en línea con otros documentos estratégicos nacionales e internacionales.

Por lo que se refiere a los *principios rectores* de la ciberseguridad, se recogen el *liderazgo nacional* y la *coordinación de esfuerzos*; la *responsabilidad compartida*; la *proporcionalidad*, *racionalidad* y *eficacia*; y la *cooperación internacional* como extensión de los principios informadores de la Estrategia de Seguridad Nacional. Estos principios subrayan la necesaria planificación de desarrollo del contexto actual haciendo especial hincapié en la protección de los valores constitucionales como elemento común.

En el tercer capítulo, la Estrategia aborda, con un nivel creciente de detalle, los *Objetivos de la ciberseguridad*. Como objetivo global se establece lograr que España haga un uso seguro de los Sistemas de Información y Telecomunicaciones, fortaleciendo las capacidades de prevención, defensa, detección, análisis, investigación, recuperación y respuesta a los ciberataques. A este fin debe servir la Política de Ciberseguridad Nacional.

Seguidamente, la Estrategia fija seis objetivos específicos: 1) para las Administraciones Públicas, garantizar que los Sistemas de Información y Telecomunicaciones utilizadas por estas poseen el adecuado nivel de seguridad y resiliencia; 2) para las empresas y las infraestructuras críticas, impulsar la seguridad y la resiliencia de las redes y los sistemas de información usados por el sector empresarial en general y los operadores de infraestructuras críticas en particular; 3) en el ámbito judicial y policial, potenciar las capacidades de prevención, detección, respuesta, investigación y coordinación frente a las actividades del terrorismo y la delincuencia en el ciberespacio; 4) en materia de sensibilización, concienciar a los ciudadanos, profesionales, empresas y Administraciones Públicas españolas de los riesgos derivados del ciberespacio; 5) en capacitación, alcanzar y mantener los conocimientos, habilidades, experiencia y capacidades tecnológicas que ne-

cesita España para sustentar todos los objetivos de la ciberseguridad; y 6) en lo que se refiere a la colaboración internacional, contribuir en la mejora de la ciberseguridad, apoyando el desarrollo de una política de ciberseguridad coordinada en la Unión Europea y en las organizaciones internacionales, así como colaborar en la capacitación de Estados que lo necesiten a través de la política de cooperación al desarrollo.

El capítulo cuarto recoge las *Líneas de Acción de la Ciberseguridad Nacional*, que con carácter interdependiente y vinculado a los objetivos establecidos en el capítulo precedente, orienta la acción dirigida a alcanzar los objetivos expuestos.

El quinto y último capítulo está dedicado a *La ciberseguridad en el Sistema de Seguridad Nacional* y establece la estructura orgánica al servicio de la ciberseguridad.

Bajo la dirección del Presidente del Gobierno, la estructura se compone de tres órganos: uno ya existente, el Consejo de Seguridad Nacional, como Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional; y dos nuevos: el Comité Especializado de Ciberseguridad, que dará apoyo al Consejo de Seguridad Nacional prestando asistencia a la dirección y coordinación de la Política de Seguridad Nacional en materia de ciberseguridad, así como fomentando la coordinación, cooperación y colaboración entre Administraciones Públicas y entre éstas y el sector privado y el Comité Especializado de Situación, que, con apoyo del Centro de Situación del Departamento de Seguridad Nacional, gestionará las situaciones de crisis de ciberseguridad que, por su carácter transversal o su dimensión, desborden las capacidades de respuesta de los mecanismos habituales. Los dos Comités Especializados actuarán de forma complementaria

3. CONCLUSIONES

Los ciberataques son muy rentables en términos de esfuerzo necesario para su ejecución, riesgos que se asumen y beneficios económicos o políticos que se pueden obtener y afecta transversalmente tanto al sector público, al sector privado como a los ciudadanos. Además no existe una legislación armonizada que permita una lucha efectiva

contra estas amenazas. Todas las naciones están desarrollando iniciativas para intentar controlar las amenazas que vienen del ciberespacio. Muchos países están apostando por estructuras similares a las contempladas en este documento, aunque en general las responsabilidades en el ciberespacio están muy fragmentadas en diferentes organismos que abordan el problema de forma parcial.

Es necesario por tanto impulsar actuaciones que fortalezcan las capacidades de respuesta ante incidentes. La dotación presupuestaria se considera crítica para llevar a cabo las líneas de acción que se planteen como posibles soluciones para reducir la amenaza. En este sentido, las estrategias que se propongan deberán desarrollarse mediante programas que afecten a toda la nación, y fomenten el trabajo coordinado entre el sector público, la industria, los ciudadanos y los aliados internacionales.

La prioridad en las líneas de acción de estas estrategias podría ser la siguiente:

- Establecer una estrategia nacional de ciberseguridad que coordine las iniciativas de cada uno de los organismos con responsabilidades en este ámbito.
- Elaborar un programa de concienciación y formación para crear una sólida cultura de seguridad en el desarrollo y el uso de sistemas de información y telecomunicaciones.
- Mejorar las capacidades de prevención y detección de los organismos responsables y crear los centros o equipos con capacidad de respuesta ante ciber-ataques.
- Establecer mecanismos de coordinación y respuesta y realizar ejercicios que permitan verificar esta capacidad.
- Elaborar un programa de reducción de amenazas y vulnerabilidades, asegurando el ciberespacio de las administraciones públicas.
- Promover el uso de estándares de seguridad, la certificación de seguridad de los productos TIC y la acreditación de seguridad de los sistemas de información y comunicaciones.
- Fomentar la cooperación internacional.

Finalmente es preciso concluir que en un mundo cada vez más globalizado, en el que los ciberataques se incrementan cada día y son más

difíciles de detectar, la colaboración entre los distintos organismos con responsabilidad en seguridad informática es esencial para responder de forma eficaz a las amenazas que afectan a los sistemas de información de todo el mundo.

BIBLIOGRAFÍA

- CASTELLS, M. (1997). *La era de la información* (Vol. I). Madrid: Alianza Editorial.
- Centro Criptológico Nacional (2014). *CCN-CERT. Informe. Ciberamenazas 2013 y Tendencias 2014*. Obtenido de <https://www.ccn-cert.cni.es/>.
- Departamento de Seguridad Nacional. (2013). *Estrategia de Ciberseguridad Nacional*. <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/20131332estrategiadecibers eguridadx.pdf>.
- (Mayo de 2013). *Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido*. Obtenido de http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf.
- EMC2 Corporation (2014). *RSA, Current state of cybercrime 2014*. Obtenido de <http://www.emc.com/collateral/white-paper/rsa-cyber-crime-report-0414.pdf>.
- FIPS 200 (s.f.). *Minimum Security Requirements for Federal Information and Information Systems*. March 2006.
- GEERS, K. (2009). The cyber threat to national critical infrastructure. *Beyond theory. Information Security Journal: A global perspective*(18), 1-7.
- Ley 11/2007 (s.f.). *de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. Obtenido de <http://www.boe.es/boe/dias/2007/06/23/pdfs/A27150-27166.pdf>.
- LLOYDS (2014). *Lloyd's Risk Index 2013*. Obtenido de www.lloyds.com.
- NIST SP 800-100. (s.f.). *Information Security Handbook: A Guide for Managers*.
- Ponemon Institute (2012). *Cost Of Cyber-Crime study*. Obtenido de www.ponemon.org/library/2012-cost-of-cyber-crime-study.pdf.
- RAIN, O. y LORENTS, P. (2010). *Cyberspace: Definitions and implications*. Tallin: Cooperative Cyber Defence Center of Excellence.
- Real Decreto 3/2010 (s.f.). *de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la administración electrónica*. Obtenido de <http://www.boe.es/boe/dias/2010/01/29/pdfs/BOE-A-2010-1330.pdf>.

- SANZ, Á. y FOJÓN, E. (2010). *Ciberseguridad en España: una propuesta para su gestión*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- UNE-ISO/IEC 27001: 2007 (s.f.). Especificaciones para los Sistemas de Gestión de la Seguridad de la Información.
- UNE-ISO/IEC 27002: 2005 (s.f.). Código de buenas prácticas para la Gestión de la Seguridad de la información.

DESARROLLO DE GRUPOS NACIONALES DE ALERTA, VIGILANCIA Y PREVENCIÓN FRENTE A AMENAZAS CIBERNÉTICAS

DEVELOPMENT OF NATIONAL GROUPS OF ALERT, WATCH AND PREVENTION AGAINST CYBER THREATS

CARLOS ANTONIO PINEDO HERRERA¹

RESUMEN

En el presente documento se expondrán las principales consideraciones, que han de tenerse en cuenta para el desarrollo de políticas públicas relacionadas con ciberseguridad², destinadas a procurar una ciberdefensa³ enfocada a la prevención, detección y neutralización de amenazas informáticas⁴. Para ello se toma como referente el caso de Colombia; ejemplo de cómo un Estado con pocos recursos económicos, siendo consiente del crecimiento tecnológico global, puede implementar una estrategia de este tipo, coherente y abierta, articulada por medio de agencias de carácter multidisciplinar. Teniendo en cuenta que solo a través de una «Política Nacional de Ciberseguridad y Ciberdefensa Nacional» (colCERT, 2014), se pueden lograr los niveles óptimos de coordinación entre agencias públicas y privadas, involucradas en la protección de la población y la infraestructura crítica.

¹ Director del Programa Administración de la Seguridad (ASSO) en la Facultad de Estudios a Distancia (Faedis) de la Universidad Militar Nueva Granada (UMNG), Colombia.

² «La ciberseguridad es el conjunto de herramientas, políticas, conceptos de seguridad, salvaguardas de seguridad, directrices, métodos de gestión de riesgos, acciones, formación, prácticas idóneas, seguros y tecnologías que pueden utilizarse para proteger los activos de la organización y los usuarios en el ciberentorno. Los activos de la organización y los usuarios son los dispositivos informáticos conectados, los usuarios, los servicios/aplicaciones, los sistemas de comunicaciones, las comunicaciones multimedios, y la totalidad de la información transmitida y/o almacenada en el ciberentorno. La ciberseguridad garantiza que se alcancen y mantengan las propiedades de seguridad de los activos de la organización y los usuarios contra los riesgos de seguridad correspondientes en el ciberentorno. Las propiedades de seguridad incluyen una o más de las siguientes: disponibilidad, integridad, que puede incluir la autenticidad y el no repudio; confidencialidad» (UIT, 2010).

³ Medios con que cuenta un Estado para prevenir, detectar y neutralizar amenazas cibernéticas que afecten la soberanía nacional o la seguridad ciudadana. El ministerio de defensa nacional de Colombia la relaciona en su doctrina como:» Capacidad del Estado para prevenir y contrarrestar toda amenaza o incidente de naturaleza cibernética que afecte la soberanía nacional» (DNP, 2011, p. 2).

⁴ «La aparición de una situación potencial o actual donde un agente tiene la capacidad de generar una agresión cibernética contra la población, el territorio y la organización política del Estado (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia).

PALABRAS CLAVE: ciberseguridad, ciberdefensa, políticas públicas, equipos de respuesta a emergencias informáticas (CERT)⁵.

ABSTRACT

This paper exposes the main considerations for the appropriate development of public policies related to cybersecurity, designed to seek a cyber-defense and focused on the prevention, detection and neutralization of threats. The Colombian case explains how a State with few economic resources, being aware of the global technological growth, can implement a coherent and open strategy, articulated through multidisciplinary agencies. Through a «National Policy for Cyber Security and National Cyber-defence» (colCERT, 2014), you can achieve optimal levels of coordination between public and private agencies involved in the protection of people and critical infrastructure.

KEY WORDS: cyber security, cyber defense, public policy, computer emergency response team (CERT).

INTRODUCCIÓN

Uno de los pilares del mundo globalizado es el uso creciente y masivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones⁶ (TIC). Esto trae consigo el reto, para los estados, de adaptar los mecanismos con que cuentan para garantizar su integridad (seguridad nacional)⁷. La continua evo-

⁵ Refiere a su significado en inglés Computer Emergency Response Team o sus equivalentes europeos CSIRT (Computer Security Incident Response Team).

⁶ «Las TIC se definen colectivamente como innovaciones en microelectrónica, computación (hardware y software), telecomunicaciones y optoelectrónica –microprocesadores, semiconductores, fibra óptica– que permiten el procesamiento y acumulación de enormes cantidades de información, además de una rápida distribución de la información a través de redes de comunicación. La vinculación de estos dispositivos electrónicos, permitiendo que se comuniquen entre sí, crea sistemas de información en red basados en un protocolo en común. Esto va cambiando radicalmente el acceso a la información y la estructura de la comunicación, extendiendo el alcance de la red a casi todo el mundo [...] Herramientas que las personas usan para compartir, distribuir y reunir información, y comunicarse entre sí, o en grupos, por medio de las computadoras o las redes de computadoras interconectadas. Se trata de medios que utilizan tanto las telecomunicaciones como las tecnologías de la computación para transmitir información [...] Es esencial tener en cuenta los nuevos usos que se da a las viejas tecnologías. Por ejemplo, el mejoramiento o el reemplazo de la transmisión televisiva puede incorporar la interactividad» a lo que de otra manera sería un medio de una sola vía de comunicación. Como resultado, este medio tradicional puede tener características de una nueva TIC» (Cobo, 2009, p. 305) citando a (Fernández Muñoz, R., 2005).

⁷ «La seguridad nacional es, en este ámbito de significación, la prioridad del discurso político, dándole al concepto de seguridad una referencia directa con la integridad del Estado. El concepto

lución, crecimiento y sofisticación de las herramientas informáticas⁸ ponen de manifiesto la necesidad de articular políticas públicas que permitan generar soluciones, acopladas a los ya existentes sistemas de defensa, para proteger a los ciudadanos y al estado ante estas nuevas amenazas⁹.

El aumento de la capacidad delictiva que supone «el empleo del ámbito artificial creado por los medios informáticos» (DRAE, 2001) conocido como ciberespacio,¹⁰ por parte de delincuentes, así como la posibilidad de usar estas tecnologías para afectar la infraestructura crítica¹¹, constituye una preocupación común de todos los países, dado que impacta de manera significativa su seguridad, en las esferas de seguridad exterior y seguridad ciudadana. Iberoamérica no ha sido ajena a estos cambios y se prevé que en la medida que la región avance en la apropiación de las TIC,

de seguridad nacional o seguridad del Estado es central en este ámbito de significación, y comprende, a grandes rasgos, la protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, así como la pacificación de la sociedad. El Estado es la unidad competente, a nivel geográfico (su territorio coincide con aquel a defender), jurídico (monopoliza la capacidad legislativa y coercitiva en el territorio, derecho sancionado por la aquiescencia del resto de miembros de la comunidad de estados) y material (su creación pondrá normalmente a su disposición los medios para llevar adelante esta tarea)» (Orozco, 2005, p. 164).

⁸ Del fr. informatique. Entendidas como el «conjunto de conocimientos científicos y técnicas que hacen posible el tratamiento automático de la información por medio de ordenadores» (DRAE, 2001).

⁹ «Se denominaron nuevas amenazas al conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no tradicionales, esto es, no generadas por los conflictos interestatales derivados de diferendos limítrofes-territoriales o de competencias por el dominio estratégico, y que estaban particularmente sujetos a resolución de carácter militar a través del empleo o de la amenaza de empleo de las fuerzas armadas de los países contendientes. Estas nuevas amenazas han supuesto un corolario de cuestiones y asuntos que conformaron la denominada nueva agenda de seguridad, en la que despunta el narcotráfico, el fenómeno guerrillero, el terrorismo, los conflictos étnicos, raciales, nacionalistas o religiosos, etc., es decir, amenazas de carácter interno o cuestiones que, conforme el marco institucional tradicional, constituyen problemáticas claramente inscritas en el ámbito de la seguridad interior» (Sain, 2001, p. 2).

¹⁰ En la doctrina colombiana el ciberespacio es: «la red interdependiente de infraestructuras de tecnología de la información, que incluye internet y otras redes de telecomunicaciones, sistemas computacionales, procesadores integrados y controladores de industrias críticas. Este medio permite que personas e instituciones compartan e intercambien información. El «nuevo dominio de los computadores» ha facilitado y acelerado la velocidad de las comunicaciones alrededor del mundo, por lo cual se ha convertido en un factor esencial para el funcionamiento de la economía, la política y la cultura de todas las naciones del planeta» (MDN, 2009, p. 1).

¹¹ «Aquellas instalaciones, redes, servicios y equipos físicos y de tecnología de la información cuya interrupción o destrucción tendría un impacto mayor en la salud, la seguridad o el bienestar económico de los ciudadanos o en el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado y de las Administraciones Públicas». Esta definición ya fue establecida por la Directiva europea: 2008/114/CE del 8 de diciembre de 2008, subrayando sobre la importancia de «la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección» (Sánchez, 2011).

sus Estados estarán más expuestos a los efectos nocivos del uso mal intencionado del ciberespacio.

En el presente trabajo se analiza la precitada problemática tomando como referencia el caso colombiano, ejemplo de como un estado con recursos limitados puede articular una política coherente en materia de ciberseguridad. Los aspectos por desarrollar incluyen:

- El impacto de las TIC sobre la seguridad y repercusiones en Iberoamérica.
- Aspectos relevantes para el diseño de una política pública de ciberseguridad.
 - Estandarización y unificación de esfuerzos a través de los CERT.
 - Un ordenamiento jurídico adecuado para enfrentar las ciberamenazas.
 - Libros blancos de ciberdefensa.
- Conclusiones aplicables al contexto regional.

1. EL IMPACTO DE LAS TIC SOBRE LA SEGURIDAD Y REPERCUSIONES EN IBEROAMÉRICA

Los fenómenos en el contexto internacional han sido analizados a lo largo de la historia a través de diferentes coyunturas, que como tal, privilegian ciertos factores y relegan otros, con el fin de dar una explicación que permita el entendimiento de dichos escenarios. La seguridad no ha sido ajena a esta realidad, manifestando cambios a lo largo de la historia en relación con las condiciones contextuales y con la naturaleza propia de los actores del sistema internacional. Como evidencia de lo anterior, más la coyuntura que generó el fin de la Guerra Fría y la desintegración de la Unión Soviética, se estableció una nueva agenda que ya no estaba determinada por el conflicto bipolar, sino por un nuevo panorama; en dónde se destaca la proliferación de conflictos derivados de reivindicaciones culturales, étnicas y religiosas, así como el protagonismo de los actores no estatales (Ballesteros, 2004, p. 50).

La condición, más o menos anárquica, resultante del sistema internacional, determinada por la eventual ausencia de un poder ordenador

y la importancia que han ido adquiriendo los actores no estatales en dicho contexto; obliga a un análisis detallado y prioritario de la naturaleza de las amenazas, entre las cuales se encuentran las cibernéticas. Dentro de este marco de análisis, la seguridad como un fin estatal, es la expresión del poder (Waltz, 1988); razón por la cual, los estados implementan diferentes herramientas con el objetivo de maximizar la misma.

En este sentido, es importante señalar las nuevas tendencias, que según Bühlmann, caracterizan los actuales escenarios de seguridad global: por un lado, la disminución de la probabilidad del desarrollo de una conflagración simétrica clásica (entendida como una guerra de primera, segunda o tercera generación bajo la clasificación de W. Lind)¹² y el auge de los conflictos asimétricos¹³ no normativos. Por otro lado, el surgimiento de estados fallidos y débiles, donde actores no estatales encuentran espacios propicios para desarrollar sus actividades desestabilizadoras, para el caso de la seguridad exterior o delictivas, para el caso de la seguridad ciudadana (Bühlmann, 2009, p. 10).

Estos nuevos escenarios, ya no sólo aluden a recursos de poder tradicionales y a la disimilitud en términos de la capacidad física de los actores involucrados, sino que se tienen en cuenta factores como el acceso y manejo de las TIC. Sin embargo, lo anterior supone, la acepta-

¹² «La guerra simétrica es un fenómeno que se puede explicar claramente con los postulados de Clausewitz y describir con los acontecimientos bélicos sucedidos desde el siglo XVII hasta entrada el siglo XXI. Este concepto se articula en las tres primeras generaciones de la guerra moderna: Lind (2005), La Primera Generación... la guerra de la táctica de líneas y columnas, en la cual las batallas eran formales y el campo de batalla era ordenado, duró aproximadamente desde 1648 hasta 1860 (...). La Segunda Generación... fue una respuesta a la contradicción entre la cultura de orden y el ambiente militar. Desarrollada por el Ejército francés durante y después de la I GM, la Guerra de Segunda Generación buscó una solución en la forma de potencia de fuego en masa, la mayoría de la cual era fuego de artillería indirecto. El objetivo fue la atrición, y la doctrina, en breve, fue descrita por los franceses como, «la artillería conquista, la infantería ocupa». La Tercera Generación... también un producto de la I GM, fue desarrollada por el Ejército alemán y es comúnmente conocida como la guerra relámpago (blitzkrieg) o guerra de maniobra. La Guerra de Tercera Generación no se basa en la potencia de fuego y atrición, sino en la velocidad, sorpresa, así como la distorsión mental y física» (Pinedo, 2013, p. 24) citando a (W. Lind, 2005, pp. 12-14).

¹³ Los conflictos asimétricos se establecen como un fenómeno vigente, que según (Arreguín, 2005) parte de la existencia de un actor fuerte y un actor débil, de acuerdo con los factores tales como la asimetría física, entendida como un diferencial de potencial; la asimetría conceptual, denotada por un desbalance doctrinal; los intereses asimétricos y la asimetría ontológica. Es decir, el sistema de valores, la cultura y los aspectos políticos propios de cada actor (Bühlmann, 2009, p. 6). Los cuales a su vez, van a tener incidencia en la forma de interacción estratégica y por lo tanto, en el resultado que se va a generar como producto de este conflicto (Arreguín, 2005, p. 29).

ción de un principio diferenciador entre las unidades interactuantes en el sistema; si bien no en términos de funciones, ya que los estados se ven enfrentados a las mismas tareas, pero si en términos de la distribución de capacidades. Esta condición, se establece como un ingrediente relevante teniendo en cuenta que las entidades estatales van a percibir, en mayor o menor medida, determinado actor o situación en el sistema internacional como una amenaza, a partir de la consideración de su poderío en diferentes esferas, que para nuestro caso de estudio serían las capacidades que desarrollan, los actores, en función del ciberespacio.

Al analizar una confrontación bélica o la represión de actividades ilícitas en el mencionado teatro (ciberespacio) se llega a la conclusión, en términos tradicionales, que un conflicto de este tipo presenta las siguientes características: (Sánchez Medero) «complejidad, asimetría, objetivos limitados, corta duración, menos daños físicos para los soldados... o agentes de aplicación de la ley, mayor espacio de combate y menor densidad de efectivos empleados (...). Pero tal vez, de todas ellas, la más importante sea la asimetría física», vista como un diferencial de potencial entre un actor fuerte y uno débil, bajo el supuesto que el objetivo de estas interacciones violentas contemplan, entre otros, los siguientes escenarios (2010):

- Dañar un sistema o entidad hasta el punto en que ya no puede funcionar ni ser restaurado.
- Destruir o degradar físicamente la información del adversario o víctima.
- Impedir el acceso y/o utilizar los sistemas y servicios críticos.
- Lograr acceder a los sistemas... y robarles información u otros activos. (Sánchez Medero, 2010, pp. 64-65).

De la misma forma, existen tres clases de interacciones posibles en el ciberespacio:

- La relacionada con seguridad y acceso a datos y redes de carácter personal
- El espionaje clásico entre organizaciones de diferente nivel (persona a estado) o al mismo nivel (estado a estado).
- La ateniendo a la destrucción de infraestructura crítica.

- La propaganda como forma de promover una causa determinada, esta última influye en la percepción de un determinado grupo objetivo (blanco audiencia) (2010).

En el contexto regional, el problema radica en la dependencia creciente, que el continente Iberoamericano, está generando en su infraestructura tecnológica de telecomunicaciones y sistemas de información (demanda de+ Internet). Este conjunto de instrumentos técnicos, articulados por elementos normativos y de política pública, si bien promueven la construcción de estados más eficientes, transparentes y participativos (MinTIC M. d., 2014); hace que estos sean altamente vulnerables. En el entendido que mucha de la infraestructura crítica, para la existencia de los estados, ha migrado necesariamente al ciberespacio, lugar inmaterial donde identidades, objetos y procesos interactúan dentro de una misma red informática y en su mayoría globalizada.

En el ciberespacio, dichos acontecimientos no están ocurriendo en los territorios donde los participantes o los ordenadores se encuentran físicamente, sino que ocurren en el mismo ciberespacio, creando de facto un nuevo teatro; donde las amenazas ya no deben invertir recursos para efectuar la convencional aproximación física a sus blancos o víctimas, sino que pueden ir directamente a la fase de afectación al entrar en la red. Dicho de otra forma, para acceder y degradar los archivos de catastro de una ciudad como Lima o Bogotá, no es necesario violar la seguridad de los edificios del ayuntamiento; lo anterior implica que los roles de defensa nacional y seguridad ciudadana, ahora deben trasladarse al ciberespacio.

Estas no son hipótesis apocalípticas, ajenas a la región y reservadas a estados más desarrollados; hoy en día, la infraestructura tecnológica que soporta las comunicaciones y gestiona la información se encuentra expuesta en el nuevo teatro de operaciones: el cibernético.

La correcta protección de los activos informáticos implica coordinar esfuerzos y recursos de las tradicionales fuerzas armadas (militares o de aplicación de la ley), así como de otras agencias estatales responsables; entre otras, la administración del espectro electromagnético, el monitoreo y regulación del sistema financiero o las encargadas de armonizar y planificar el desarrollo mismo del estado. Pero no basta con

coordinar acciones, se requiere un marco legal que garantice legitimidad y delimite hasta dónde se puede llegar en el ejercicio de las funciones de defensa o protección, cuando las acciones o procedimientos se suceden en el ciberespacio. «Es una obligación de todo Estado soberano proteger su infraestructura cibernética. Cualquier deterioro en la misma, no sólo afectaría al ciudadano común, sino también numerosos aspectos gubernamentales, industriales y del comercio» (MDN, 2009).

La amenaza cibernética afecta un estado en proporción directa a su dependencia de los sistemas virtuales de información para articular la infraestructura crítica (más dependencia, más vulnerabilidad). En el caso colombiano, es palpable la dependencia ya que desde 1995 se viene hablando de la importancia del uso de medios electrónicos en la prestación de servicios y en la realización de trámites (Directiva 2- Andrés Pastrana Arango); situación que fue decantando hasta que en el año 2000 se establece la denominada: «Agenda de Conectividad, como una Política de Estado que busca, hasta hoy, masificar el uso de las tecnologías de información y las comunicaciones para con ello aumentar la competitividad del sector productivo y modernizar las instituciones públicas» (DNP, 2000). La más importante vía para llevar a cabo este propósito la constituye el programa gobierno en línea, que promueve la oferta de información y servicios estatales a través de Internet (www.gobiernoenlinea.gov.co). Bajo esta premisa, Colombia ha sufrido una transformación sin antecedentes, que la ha conducido a que la totalidad de sus entidades públicas, oficiales y semioficiales cuenten hoy con sedes virtuales donde se accede:

(...) a toda la información, así como a la gestión en línea de trámites y servicios, observando permanentemente las condiciones de accesibilidad, usabilidad, calidad, seguridad, reserva y privacidad... Igualmente, se ha creado una cultura de colaboración y participación, en donde se intercambia activamente información por medios electrónicos entre entidades, y se continúa trabajando en políticas y estrategias con la participación electrónica de actores clave (MinTIC M. d., 2014).

No ha sido fácil, la infraestructura crítica colombiana ha sido objeto de ciberataques muy fuertes, vale la pena traer a colación el ocurrido

durante el primer semestre de 2011, cuando Anonymous¹⁴, en su auto denominada Operación Colombia, sabotó de manera simultánea los portales de: Presidencia, Senado de la República, Gobierno en Línea, y por si fuera poco las páginas de los Ministerios de Defensa, Interior/ Justicia¹⁵ y Cultura. Este ataque se dio como una voz de protesta por el curso del proyecto de ley que cursaba en el Senado «por el cual se regula la responsabilidad por las infracciones al derecho de autor y los derechos conexos en Internet» (El Tiempo, 2012).

En cuanto a seguridad ciudadana se refiere, Symantec en su documento: Reporte Norton 2013¹⁶, muestra que los hallazgos registrados para Colombia indican que:

El 64% de los usuarios adultos ha experimentado algún crimen cibernético; el 64% de los colombianos usa sus dispositivos móviles para trabajar; en los últimos 12 meses el costo total del crimen cibernético en el país fue de 874 mil millones de pesos (unos USD 460.000.000 aprox.); en el último año (2013) 6 millones de personas fueron víctimas de cibercrimen y el 42% de los usuarios de smartphones ha experimentado algún delito cibernético en los últimos 12 meses» (Corporación Colombia Digital, 2013).

En términos de defensa nacional el impacto de las TIC viene siendo analizado por la Escuela Superior de Guerra de Colombia, entidad que

¹⁴ «Anonymous, en el ambiente de Internet, es usado para referirse a un grupo de hackers que a partir del 2008 toman acciones a modo de protesta, usando como bandera promover la libertad en Internet y la libertad de expresión. Los ataques de Anonymous son conocidos como operaciones. Los miembros de Anonymous, como su nombre sugiere, son individuos no identificados, de hecho, si se da a conocer el nombre de uno de sus miembros, éste pierde su membresía automáticamente. Anonymous existe como un ente escondido en toda la red, y no es posible encontrar páginas oficiales relacionadas al grupo. Las discusiones y coordinación de sus operaciones se hace a través de diversos canales de IRC, que es similar a IM, con la diferencia de que los usuarios no necesitan acordar establecer comunicación de antemano, de tal forma que todos los usuarios de un canal pueden comunicarse entre sí, aunque no hayan tenido ningún contacto previamente. Las operaciones de Anonymous usualmente implican ataques de denegación de servicio (el servicio de una página es inaccesible para usuarios reales), que se lanzan de forma coordinada entre varios de los miembros del grupo. Para realizar sus ataques, el grupo usa un programa llamado Low Orbit Ion Cannon (LOIC), que es normalmente usado para medir la cantidad de peticiones que una red puede atender antes de detener su funcionamiento por exceso de tráfico» (Castro, 2014).

¹⁵ Fusionados en un solo ente administrativo para ese entonces.

¹⁶ Donde se registran por parte de la compañía los principales datos sobre el estado del cibercrimen en el mundo.

está orientando una de las líneas de investigación para el tema¹⁷. Bajo la premisa que la ciberguerra y, por ende, la ciberdefensa ha evolucionado en términos de tres generaciones sucesivas, a saber:

(...) La primera generación, establecida en los 90's a partir de la Guerra del Golfo Pérsico y en donde el elemento a controlar mediante estas tecnologías fue el factor psicológico del enemigo. La segunda generación, que hace referencia a la noción de operaciones para controlar la infraestructura crítica del Estado contrario... Y finalmente, la tercera generación... sustentada en la tesis... que el armamento del enemigo también puede ser controlado por medios informáticos (Gaitán, 2012, p. 6).

Así las cosas, se puede inferir que el impacto de las TIC sobre el concepto de seguridad ha sido sumamente importante ya que por las características, y sobretodo versatilidad, del ciberespacio, los roles y funciones de los organismos de seguridad del estado en los ámbitos interno y externo deben estar bien sincronizados y delimitados funcionalmente, con el fin de optimizar su empleo dentro un marco formal que garantice su legitimidad y transparencia, tanto en el estado mismo como en la comunidad internacional. Esta es una realidad de la que no escapa Iberoamérica.

2. ASPECTOS RELEVANTES PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE CIBERSEGURIDAD

Una política pública de ciberseguridad debe, en primera instancia, contemplar la implementación de un sistema de defensa integral que permita ejercer labores de prevención, detección y neutralización de amenazas cibernéticas. Para ello, dicho sistema debe involucrar a todos los sectores de la sociedad, bajo el liderazgo de los respectivos organismos estatales responsables de la seguridad nacional y la seguridad ciudadana, quienes en coordinación con las demás entidades del Estado que sean pertinentes buscarán, de manera abierta, a los ciudadanos y a la comunidad internacional, de la siguiente forma:

¹⁷ Línea de Investigación en Desarrollo Científico, Tecnológico e Innovación del Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacional del CEESEDEN, de la Escuela Superior de Guerra de Colombia.

- Diseñar y ejecutar planes de capacitación especializada en ciberseguridad y ciberdefensa.
- Implementar instancias apropiadas para prevenir, atender, controlar y generar recomendaciones que regulen los incidentes y/o emergencias cibernéticas¹⁸ para proteger la infraestructura crítica nacional.
- Fortalecer el cuerpo estatal normativo y de cumplimiento en materia de ciberseguridad y ciberdefensa (DNP, 2011, p. 22).

El Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia sostiene que buscar la ciberseguridad implica un compromiso del Alto Gobierno Nacional ante que debe colocar dentro de sus prioridades la búsqueda de mecanismos eficaces y destinar los recursos necesarios para lograr que las entidades involucradas cumplan su cometido. Para lo anterior, «el marco de referencia más idóneo son naturalmente las normas técnicas y los estándares nacionales e internacionales, así como la experiencia que puedan aportar organismos e iniciativas internacionales sobre protección de infraestructura crítica y ciberseguridad» (DNP, 2011, p. 6).

2.1. Estandarización y unificación de esfuerzos a través de los CERT

Es en este punto es donde nacen los equipos de respuesta ante emergencias informáticas (CERT), cuya finalidad es la de materializar las políticas públicas en ciberseguridad y ciberdefensa, que los estados, previo acuerdo de necesidades y posibilidades, estimen convenientes y necesarias para garantizar ciberseguridad a sus ciudadanos mediante la defensa y protección de su infraestructura crítica de telecomunicaciones y gestión de información (pública y privada) por medios electrónicos.

La primera preocupación de un CERT es la de marcar el norte en cuanto a seguridad de los activos que se gestionen a través de tecnologías de la información y las telecomunicaciones; así como de establecer los lineamientos de política respecto de la gestión de la infraestructura tec-

¹⁸ Incidente informático: «evento único o serie de eventos de seguridad de la informática inesperados o no deseados que poseen una probabilidad significativa de comprometer las operaciones de una entidad y amenazar la seguridad de la información» (MDN, 2009).

nológica¹⁹. Esta organización debe responder ante la Jefatura del Estado y las demás entidades del orden nacional que tengan misiones y funciones relacionadas con la ciberseguridad y la ciberdefensa tanto interior como exterior²⁰. «La misión y objetivo central del CERT será la coordinación de las acciones necesarias para la protección de la infraestructura crítica del Estado... frente a emergencias de ciberseguridad que atenten o comprometan la seguridad y defensa nacional» (DNP, 2011).

En cuanto a los objetivos específicos para un equipo del orden nacional se puede sugerir, basados en el caso colombiano, entre otros:

- Coordinar y asesorar a (...) entidades tanto del nivel público, como privado y de la sociedad civil para responder ante incidentes informáticos.
- Ofrecer servicios de prevención ante amenazas informáticas, respuesta frente a incidentes informáticos, así como a aquellos de información, sensibilización y formación en materia de seguridad informática.
- Actuar como punto de contacto internacional con sus homólogos en otros países, así como con organismos internacionales involucrados en esta técnica.
- Promover el desarrollo de capacidades locales/sectoriales, así como la creación de CSIRT's sectoriales para la gestión operativa de los incidentes de ciberseguridad en las infraestructuras críticas nacionales, el sector privado y la sociedad civil.
- Desarrollar y promover procedimientos, protocolos y guías de buenas prácticas y recomendaciones de ciberdefensa y ciberseguridad para las infraestructuras críticas de la Nación en conjunto con los agentes correspondientes y velar por su implementación y cumplimiento.
- Coordinar la ejecución de políticas e iniciativas público-privadas de sensibilización y formación de talento humano especializado, relativas a la ciberdefensa y ciberseguridad.
- Apoyar a los organismos de seguridad e investigación del Estado para la prevención e investigación de delitos donde medien las tecnologías de la información y las comunicaciones.

¹⁹ Hardware, software y protocolos de comunicación.

²⁰ Para el caso colombiano Col CERT responde ante una comisión integrada por: El Presidente de la República, el Alto Asesor para la Seguridad Nacional, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Tecnologías de Información y Comunicaciones, el Director de la Agencia Nacional de Inteligencia, el Director de Planeación Nacional, entre otros (DNP, 2011).

- Fomentar un sistema de gestión de conocimiento relativo a la ciberdefensa y ciberseguridad, orientado a la mejora de los servicios prestados por el mismo ente (Col CERT, 2014).

2.2. Un ordenamiento jurídico adecuado para enfrentar las ciberamenazas

Para la construcción de un marco legal que regule las actividades de ciberseguridad y ciberdefensa, se debe hacer una distinción entre las ciberamenazas que afectan directamente la existencia e integridad del Estado y las que producen detrimento sobre la seguridad ciudadana. Así las cosas las primeras podrían tomarse como aquellas que operan en contra de la infraestructura crítica; mientras que las segundas harían referencia directa a la actividad cibercriminal. Aunque esta separación normativa no puede desconocer el carácter complejo de los nuevos escenarios de seguridad donde una amenaza puede inscribirse en ambas esferas, lo cual activará de inmediato los protocolos de coordinación interagenciales contemplados por respectivos CERT.

En términos de seguridad y defensa nacional, es decir, integridad y existencia del Estado

El siglo XXI, respecto a la etapa precedente, ha puesto de manifiesto un cambio significativo en la configuración del escenario de seguridad. Esta transformación se ha dado en un contexto caracterizado por la globalización y la generalización de las nuevas tecnologías. Por esta razón, las amenazas... del siglo XXI han obligado a replantear la misión, estructura, objetivos y recursos empleados para combatirlas y han evidenciado la capital importancia de los Servicios de Inteligencia en este campo (Ángeles, 2009, pp. 197).

Una legislación apropiada se relacionará con la necesidad de desarrollar «capacidades de neutralización y reacción ante incidentes informáticos que afecten los valores e intereses nacionales»²¹. Teniendo en cuenta que el objeto de estas capacidades es: la información y la in-

²¹ Para el caso colombiano, adscrito a ColCERT se encuentra el «Comando Conjunto Cibernético de las Fuerzas Militares – CCOC ... en cabeza del Comando General de las Fuerzas Militares, quien podrá delegar sus funciones dentro de las Fuerzas Militares dependiendo de las especialidades existentes en el sector» (DNP, 2011, p. 24).

fraestructura crítica que la administra (en el ciberespacio); se infiere que su desarrollo corresponde en gran medida a la comunidad de inteligencia en la esfera estratégica²².

Por lo anterior, deben incorporarse a la regulación y controles destinados a esta actividad normas que contemplen las medidas, activas y pasivas, que al respecto se surtan en el ciberespacio.

Las actividades o medidas de inteligencia y contrainteligencia... que desarrollan los organismos especializados del Estado del orden nacional, utilizando medios... técnicos para la recolección, procesamiento, análisis y difusión de información, deben estar siempre alineados (...) con el objetivo de proteger los derechos humanos, prevenir y combatir amenazas internas o externas contra la vigencia del régimen democrático, el régimen constitucional y legal, la seguridad y la defensa nacional (Ley 1621, 2013, p. 1).

El establecimiento de un marco jurídico, como el que se plantea, permite a la comunidad de inteligencia llevar a cabo adecuadamente su misión constitucional. Establecer los límites y fines de las actividades de inteligencia y contrainteligencia en el ciberespacio es tarea de la alta dirección civil; mediante la implementación de una política pública coherente y abierta, donde en primera instancia se entregue a la comunidad de inteligencia unos principios rectores, acordes con las necesidades y actitud estratégica del Estado. Que para el caso colombiano y en general el iberoamericano corresponde a una actitud no agresiva pero si defensiva, mediante el mantenimiento de una fuerza de disuasión²³ suficiente para la prevención, detección o neutralización de amenazas actuales o potenciales.

²² Entendida de tres formas: en abstracto como el conocimiento que nuestros hombres, civiles y militares, que ocupan cargos elevados, deben poseer para salvaguardar el bienestar nacional. Como actividad la prosecución de cierta clase de conocimiento y como fenómeno, el conocimiento resultante... En la practica el trabajo inteligencia estratégica consiste en lograr la clase de conocimiento sobre el cual puede apoyarse un curso de acción favorable bajo el entendido que la información estratégica es el conocimiento sobre el cual deben descansar, tanto en la guerra como en la paz, las relaciones de seguridad (Kent, 1966, pp. 3-4).

²³ Según THAUBY, cuando analiza la actitud estratégica del Chile posterior al gobierno militar se infiere que: «La comprensión y manejo operativo del concepto de disuasión, además de su evidente interés académico... tiene una relevancia particular derivada del papel protagónico que ella juega en la estrategia nacional (...) en general (...). «La satisfacción de los Objetivos Nacionales impone... la necesidad de tener una política diplomática activa a favor del desarrollo, la paz regional y de la solución pacífica de las controversias. Asimismo supone la mantención de

Estos mecanismos de control y supervisión, deben referir a temas tales como: la administración de las bases de datos, la protección de los agentes, la coordinación y cooperación entre las diferentes agencias estatales, así como los deberes de colaboración de las entidades públicas y privadas (Ley 1621, 2013).

Para efectos de seguridad ciudadana, el proceso para articular un marco formal que permita desarrollar «labores de prevención, atención, investigación y judicialización de los delitos informáticos»²⁴, parte de la consideración de la existencia de un nuevo bien jurídico a tutelar por parte del Estado en beneficio de sus ciudadanos; para el caso colombiano fue nombrado como: «la protección de la información y de los datos» bajo el supuesto que en la actualidad esto se logra mediante la preservación integral de «los sistemas que utilicen las tecnologías de la información y las comunicaciones».

Los delitos informáticos pueden ser entendidos de dos maneras:

- Los que atentan «... contra la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de los datos y sistemas informáticos».
- Como segundo, los que para lesionar otros bienes jurídicos utilizan las TIC.(Col, 2009, pp. 5-6).

Los principales delitos en contra de la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de datos y sistemas de información son:

- Acceso abusivo a un sistema informático.
- Obstaculización ilegítima de sistema informático o red de telecomunicación.
- Interceptación de datos informáticos.
- Daño informático.
- Uso de software malicioso.
- Violación de datos personales.
- Suplantación de sitios web para capturar datos personales.

una Política de Defensa no agresiva pero sí disuasiva, con fuerzas suficientes para prevenir o neutralizar cualquier amenaza externa o repeler una eventual agresión exterior/interior, en el lapso más corto y con los menores daños posibles para el país» (Thauby, 1999).

²⁴ Para el caso colombiano, adscrito a ColCERT se encuentra el «Centro Cibernético Policial - CCP... encargado de la ciberseguridad del territorio colombiano, ofreciendo información, apoyo y protección ante los delitos cibernéticos. Desarrollando labores de prevención, atención, investigación y judicialización de los delitos informáticos en el país, informando en su página web sobre vulnerabilidades cibernéticas» (DNP, 2011, p. 25).

En cuanto a los modos delictivos que se valen de las TIC, para su materialización, se enuncian los siguientes:

- «Hurto por medios informáticos.
- Transferencia no consentida de activos (Col., 2009, p. 5).

Corresponde a cada estado la descripción específica (tipificación) y la penalización de cada conducta, de forma consecuente con su ordenamiento jurídico.

2.3. Libros blancos de ciberdefensa

En el contexto y coyuntura actual de seguridad marcado por «(...) la presencia de amenazas complejas, transnacionales, móviles, flexibles, asimétricas y adaptativas (...)», tanto en el ámbito de la seguridad interior como exterior, requieren para su conjura sistemas de conocimiento basados en la correcta comprensión de la naturaleza y comportamiento de los fenómenos que constituyen una amenaza (Ángeles, 2009, pp. 210-211). El advenimiento de la denominada ciberguerra²⁵, como nuevo teatro de operaciones, llevó a que políticos y estrategas actualizaran el *leitmotiv* de sus apreciaciones, propias y de antagonistas, esto ha llevado replantear los centros de gravedad²⁶, sobre los cuales debe pivotar el fuerza principal del desarrollo de la seguridad nacional y la seguridad ciudadana.

²⁵ «La ciberguerra puede ser entendida como una agresión promovida por un Estado y dirigida a dañar gravemente las capacidades de otro para imponerle la aceptación de un objetivo propio o, simplemente, para sustraer información, cortar o destruir sus sistemas de comunicación, alterar sus bases de datos, es decir, lo que habitualmente hemos entendido como guerra, pero con la diferencia de que el medio empleado no sería la violencia física sino un ataque informático que va desde: «La infiltración en los sistemas informáticos enemigos para obtener información hasta el control de proyectiles mediante computadores, pasando por la planificación de las operaciones, la gestión del abastecimiento, etc.»... No obstante, para los que consideran que la cyberwar y la netwar son una misma cosa, hay que puntualizar, la ciberguerra es la utilización de todas las herramientas electrónicas e informáticas para derrumbar los sistemas electrónicos y de comunicación del enemigo y mantener operativos los propios» (Sánchez Medero, 2010, p. 64).

²⁶ Según von Clausewitz (De La Guerra), al analizar al antagonista es necesario identificar sus relaciones dominantes, intereses e infraestructura crítica, con la que este forma un centro de potencia dinámico que al afectarlo eventualmente con nuestras fuerzas arrastra tras de sí todo lo demás. Es a este punto al que debe ser dirigido el esfuerzo principal de los recursos propios. Así las cosas cuando de un proyecto de guerra se habla, la primera consideración de un estratega ha de ser la identificación de los diversos centros de potencia y tratar de reducirlos en la medida de lo posible a uno solo.

Pero cuidado, cuando se aborda el tema de seguridad y defensa (interior/exterior) y se analizan conceptos como el de centro de gravedad, al final del día se hablará del desarrollo e implementación, al interior de la defensa nacional, de nuevas armas o sistemas completos de armas que le proporcionarán a las fuerzas y organismos de seguridad del Estado la capacidad de «transformar decisivamente el rumbo de un conflicto, sobre todo en un enfrentamiento donde la balanza esté desproporcionada en términos de recursos de poder tradicionales» (Pinedo, 2013); estos sistemas de armas pueden actuar como multiplicadores de las fuerzas armadas convencionales y explotar debilidades concretas de los eventuales antagonistas.

Por lo anterior, necesariamente, deben establecerse medidas de confianza suficientes, con vecinos y amigos, para evitar caer en una carrera armamentista virtual y no convertir la natural necesidad de ciberdefensa, que los estados requieren en el siglo XXI, en un factor de desconfianza que, tarde o temprano, generaría desestabilización en la región. Más bien, este contexto propicia una oportunidad, sin parangón en Iberoamérica, para abrir un nuevo escenario de seguridad cooperativa.

3. CONCLUSIONES APLICABLES AL CONTEXTO REGIONAL

Las ciberamenazas, constituyen uno de los más importantes renglones de estudio en temas de seguridad, en virtud de la dependencia estructural y de su influencia a la hora de controlar los flujos humanos, financieros o de información, que los estados actuales han generado hacia sus sistemas tecnológicos de información y telecomunicaciones. Por esta razón, la respuesta de los actores tradicionales será, con toda certeza, de hacerse cada vez más rigurosos en vigilar la nueva frontera conocida como ciberespacio, en términos de monitoreo exhaustivo del uso de Internet y el mejoramiento de sus capacidades de inteligencia.

En Iberoamérica, son plausibles los esfuerzos para adaptarse a estas transformaciones mediante la implementación de los diferentes equipos de respuesta a incidentes informáticos y la inclusión de estos en los tradicionales sistemas de seguridad y defensa (nacional y seguridad ciudadana).

Todos los estados, incluyendo a los iberoamericanos, al apropiarse y beneficiarse de las bondades de las TIC, en especial de Internet, se enfrentan a nuevos escenarios «para el delito, el terrorismo y la guerra, lo cual exige la creación de nuevas herramientas de prevención, reacción y defensa» (MDN, 2009, p. 3).

Abordar este reto implica:

- Estándares y protocolos que permitan proteger de los ciberataques a todos los sectores. Esto requiere un buen entendimiento de las posibles vulnerabilidades y sus correspondientes impactos.
- Ajuste de los marcos jurídicos y reglamentarios, realizados conjuntamente por instancias públicas y privadas. Generación de una doctrina conjunta para el control del ciberespacio a nivel de Fuerzas Militares y de Policía.
- Conciencia generalizada de la importancia del uso del ciberespacio como un medio para alcanzar objetivos de seguridad nacional. Implementación de los cambios de comportamiento y de cultura de trabajo que requiere un ambiente seguro.
- Definición de funciones y objetivos específicos entre los diferentes componentes de la Fuerza Pública, teniendo en cuenta su misionalidad y sus capacidades en cada una de estas. Es imperativo, evitar duplicidad de funciones y de gasto de recursos.
- Compromiso internacional Coherencia del trabajo nacional con el de Estados amigos y organizaciones internacionales relevantes. Revisar la evolución de los temas concernientes al ciberespacio, recoger lecciones aprendidas, compartir buenas prácticas con los aliados estratégicos y proponer enmiendas, si estas son requeridas.
- Fomento de la educación y experticia en temas de ciberseguridad y ciberdefensa. Esto implica entrenamiento específico, acreditaciones y... Estar al tanto de las tendencias globales y asegurar que los esfuerzos en investigación y desarrollo dirigidos y coordinados hacia los objetivos trazados.
- Capacidad de alertar de manera temprana los posibles ataques a la infraestructura de información nacional, ya sea pública o privada, por parte de criminales, terroristas u otros Estados. Capaz de repeler dichos ataques y de contraatacar estratégicamente al agresor (MDN, 2009, p. 3).

Así las cosas, una verdadera política pública de ciberseguridad y ciberdefensa, además de abordar los temas aquí expuestos en el sentido de: velar por una formación de expertos, procurar un marco legal adecuado y centralizar la gestión del riesgo en los CERT, debe procurar ser abierta, de cara a la comunidad nacional e internacional y con el fin de convertirse en un escenario de cooperación, no en un factor de desestabilización.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- ÁNGELES, L. E. (2009). Inteligencia y terrorismo internacional, un panorama de Cambios. En *Cuadernos de Estrategia* (Vol. 141, pp. 197-224). Madrid, España: Ministerio de Defensa.
- ARREGUÍN, I. (2005). *How the weak win wars*. New York: Cambridge University Press.
- BALLESTEROS, M. (marzo-abril de 2004). El terrorismo: un conflicto asimétrico. *Revista Española de Defensa*, 57-71.
- BÜHLMANN, C. (2009). Asymmetric Strategies. *MILITARY POWER REVUE der Schweizer Armee*, 8-21.
- COBO, R. J. (2009). El concepto de tecnologías de la información. Benchmarking sobre las definiciones de las TIC en la sociedad del conocimiento. *Zer*, 14(27), 295-318.
- COL, R. d. (5 de enero de 2009). Ley 1273. Diario Oficial de la República de Colombia. Bogotá.
- DRAE, R. A. (2001). Diccionario de la lengua española. Madrid. Obtenido de <http://lema.rae.es/drae/?val=cibernetica>.
- GAITÁN, R. A. (2012). La ciberguerra y sus generaciones: un enfoque para comprender el papel de las tic en la guerra regular. *Seguridad y Defensa*, 5-18.
- KENT, S. (1966). *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton Univ Pr.
- OROZCO, G. (2005). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*(72), 161-180.
- PINEDO, H. C. (14 de marzo de 2013). Caracterización del fenómeno de la Guerra en el Sistema Internacional. Bogotá, Colombia: Universidad Militar Nueva Granada.

- SAIN, M. (2001). Las «nuevas amenazas» y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los 90. XXIII International Congress. Washington, DC: Latin American Studies Association (LASA).
- SÁNCHEZ MEDERO, G. (2010). Los Estados y la Ciberguerra. Boletín de Información, (317), 63-76. Recuperado el 18 de septiembre de 2014, de file:///C:/Users/CARLOS/Downloads/Dialnet-LosEstadosYLaCiberguerra-3745519.pdf.
- SANCHEZ, M. (6 de julio de 2011). Infraestructuras Críticas y Ciberseguridad. Recuperado el 20 de septiembre de 2014, de Blog de WordPress.com. El tema Digg 3 Column.: <http://manuel Sanchez.com/2011/07/06/infraestructuras-criticas-y-ciberseguridad/>.
- THAUBY, G. F. (Febrero de 1999). Disuación y Defensa. Revista de la Marina de Chile, 1-17. Obtenido de <http://revistamarina.cl/revistas/1999/2/thauby.pdf>.
- WALTZ, K. (1988). Teoría de la política internacional. (M. Rossenberg, Trad.) Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales.

Artículos en periódicos

- El Tiempo*, r. t. (27 de marzo de 2012). Anonymous ataca al Senado por supuesta 'Ley Lleras'. *El Tiempo*.

Recursos digitales y páginas web

- CASTRO, L. (2014). About.com. Recuperado el 26 de septiembre de 2014, de <http://aprenderinternet.about.com/od/SeguridadPrivacidad/g/Que-Es-Anonymous.htm>.
- Corporación Colombia Digital. (9 de octubre de 2013). El cibercrimen le ha costado a Colombia más de 870 mil millones de pesos. Obtenido de Colombia Digital: <http://www.colombiadigital.net/actualidad/noticias/item/5791-el-cibercrimen-le-ha-costado-a-colombia-mas-de-870-mil-millones-de-pesos.html>.
- colCERT. (16 de septiembre de 2014). Obtenido de <http://www.colcert.gov.co/?q=acerca-de>.
- colCERT. (20 de octubre de 2014). Grupo de Respuesta a Amenazas Cibernéticas de Colombia. Obtenido de <http://www.colcert.gov>.

co/?q=contenido/grupo-de-respuesta-emergencias-cibern%C3%A9ticas-de-colombia-colcert.

MinTIC, M. d. (5 de septiembre de 2014). Dirección de Gobierno en línea. Obtenido de Estrategia Gobierno en línea: <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/que-es.shtml>.

MinTIC, M. d. (5 de septiembre de 2014). Dirección de Gobierno en línea. Recuperado el 15 de septiembre de 2014, de <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/donde-nace.shtml>.

Fuentes normativas

DNP, D. N. (9 de febrero de 2000). Agenda de Conectividad. Documento Conpes 3072, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Bogotá.

DNP, D. N. (14 de julio de 2011). Documento Conpes 3701. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA CIBERSEGURIDAD Y CIBERDEFENSA. Bogotá, Colombia.

MDN, M. d. (2009). Cíber Seguridad y Ciberdefensa, una primera aproximación. Dirección de Estudios Sectoriales. Bogotá: Ministerio de defensa Nacional de la República de Colombia.

Fuentes jurisprudenciales

Ley 1621, C. d. (17 de abril de 2013). Marco legal para las actividades de inteligencia y contrainteligencia. Bogotá, Colombia.

UIT, U. i. (noviembre de 2010). Resolución 181. Guadalajara: Organización de las Naciones Unidas.

