

# EL ESTADO EN AMÉRICA LATINA ANTE EL ASEDIO DEL DELITO ORGANIZADO

**Bertha J. García Gallegos (PUCE)**  
**Sonia Alda Mejías (RIE)**  
**(Editoras)**



*El Estado en América Latina ante el asedio del delito organizado*  
Bertha García y Sonia Alda Mejías, editoras.

Primera edición

© 2021 De cada texto sus autores

© 2021 Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Centro de Publicaciones PUCE

[www.edipuce.edu.ec](http://www.edipuce.edu.ec)

Quito, Av. 12 de Octubre y Robles

Apartado n.º 17-01-2184

Telf.: (5932) 2991 700

e-mail: [publicaciones@puce.edu.ec](mailto:publicaciones@puce.edu.ec)

Soc. Daniel Cabrera Borja, Investigador

Diseño de portada y diagramación: David Kattán

Corrección: Centro de Publicaciones

ISBN: 978-9978-77-586-8

Libro revisado por pares

Impreso en Ecuador. Prohibida la reproducción de este libro, por cualquier medio, sin la previa autorización por escrito de los propietarios del Copyright.

# **EL ESTADO EN AMÉRICA LATINA ANTE EL ASEDIO DEL DELITO ORGANIZADO**

**Walter Astudillo Chávez; Bertha J. García Gallegos;  
José Manuel Ugarte; Sonia Alda Mejías;  
Andrea Giménez-Salinas Framis;  
Gerardo Rodríguez Sánchez Lara; César Niño,  
Daniel Sansó-Rubert Pascual;  
Carolina Duque Núñez; Luis Peláez Piñeiro;  
Yadira Gálvez Salvador; Alejandro Chanona Burguete;  
Arturo Alvarado; Mario Pavel Díaz; Sergio Padilla**





Este libro es un producto del Convenio entre la Pontificia Universidad Católica del Ecuador PUCE y el Real Instituto Elcano, de España RIE. Contiene materiales resultantes de las actividades de investigación del Programa Democracia, Seguridad y Defensa, auspiciados por la Dirección de Investigaciones de la PUCE; del Laboratorio sobre Crimen Organizado del RIE, y del II Foro Internacional “Crimen Organizado y Tráficos Ilícitos”, realizado en Quito, diciembre de 2019. Las compiladoras agradecen la colaboración de las siguientes instituciones que participaron en tales actividades: Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Universidad de las Américas Puebla UDLAP; Fundación Friedrich Naumann Stiftung; Asociación de Profesores de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Club de Oficiales de la Policía Nacional.



## INTRODUCCIÓN

<b>Bertha García Gallegos</b> .....	11
-------------------------------------	----

## PRIMERA PARTE DOCTRINAS, ESTRATEGIAS Y SISTEMAS DE SEGURIDAD

Importancia de una estrategia de Seguridad Nacional <b>Gral. Walter Astudillo Chávez</b> .....	39
---	----

La seguridad Integral; su interpretación y límites en los procesos de gestión en Latinoamérica <b>Dra. Bertha J. García Gallegos</b> .....	61
--	----

La Inteligencia Criminal, herramienta fundamental del Estado para la lucha contra el delito organizado <b>Dr. José Manuel Ugarte</b> .....	119
--	-----

## SEGUNDA PARTE: RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y POLÍTICAS JUDICIALES. VIOLENCIA HOMICIDA, MAFIAS –IMPUNIDAD

Éxitos y limitaciones de las políticas de seguridad en el triángulo norte (Centroamérica) <b>Dra. Sonia Alda Mejías</b> .....	155
---	-----

La lucha contra el crimen organizado en Europa: un caso de eficacia policial y judicial <b>Dra. Andrea Giménez-Salinas Framis</b> .....	201
---	-----

La impunidad como facilitador de las amenazas a la Seguridad Nacional <b>Dr. Gerardo Rodríguez Sánchez Lara</b> .....	251
---	-----

### **TERCERA PARTE: CONFIGURACIONES TERRITORIALES DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA; RETOS A LA LEGITIMIDAD Y GOBERNABILIDAD DEL ESTADO**

Legitimidades y contra legitimidades en el Amazonas  
colombiano: una lectura crítica de la seguridad

**Dr. César Niño** .....281

La identificación de la criminalidad organizada como  
amenaza medioambiental

**Dr. Daniel Sansó-Rubert Pascual**.....309

Territorios multimodales de las drogas en Panamá

**Mst. Carolina Duque Núñez** .....333

### **CUARTA PARTE: LAS FUERZAS DE SEGURIDAD CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO**

La Guardia Civil española; un modelo de referencia para  
la lucha contra el crimen organizado

**Tcl. Luis Peláez Piñero**.....371

La Guardia Nacional a un año de su creación y la  
profundización de la participación de las Fuerzas Armadas  
en seguridad pública en México

**Dra. Yadira Gálvez Salvador y Dr. Alejandro Chanona Burguete** ..... 397

La militarización de la seguridad pública y del combate  
a las organizaciones criminales en México

**Drs. Arturo Alvarado, Mario Pavel Díaz, Sergio Padilla** .....439







# EL ESTADO EN AMÉRICA LATINA ANTE EL ASEDIO DEL DELITO ORGANIZADO

Bertha García Gallegos (PUCE)

## INTRODUCCION

### I. ESCENARIOS: GLOBALIZACIÓN – DESGLOBALIZACIÓN

Casi todas las miradas que se proyectan hoy en día a la comprensión del mundo en el que vivimos destacan el diagnóstico de una crisis, sea esta del orden social, del político, del Estado de derecho, del derecho penal (Ferrajoli, 2006), de las instituciones o de las normas de convivencia social. La globalización se presenta como la fuente causal de todo ello.

Sobre el concepto de globalización y sus efectos existen diversas opiniones, una de ellas representada por Luigi Ferrajoli en su artículo *Criminalidad y Globalización* (2006), donde lo denota como una mundialización de las comunicaciones y de la economía, que no está acompañada de una correspondiente mundialización del derecho y de sus técnicas de tutela, y que se presenta en paralelo al declive del estado nacional y del monopolio estatal de la producción jurídica. La presencia de nuevas formas de explotación, discriminación y agresión a bienes comunes y a derechos fundamentales serían sus características sobresalientes. Entre sus efectos, según el mismo autor, está el desarrollo con dimensiones sin

precedentes, la criminalidad internacional y a su vez global, en el mismo sentido del que se habla sobre la globalización de la economía, puesto que los actos realizados por los sujetos implicados no ocurren solamente en un único país o territorio estatal, sino a la par de las grandes corporaciones multinacionales, a nivel transnacional o incluso planetario.

En cambio, sobre la globalización como realidad, existen apreciaciones diferentes; una de ellas los considera un fenómeno histórico que opera desde los inicios de la modernidad en ciclos de expansión y contracción, con las lógicas simultáneas de lo global y lo local, aceleradas desde hace dos centurias por la radicalización creciente de la modernidad. Sus estructuras responden al funcionamiento de ondas de largo, corto y mediano plazo (Christopher Chase-Dunn, 1989) configurando las sucesivas estructuras del Sistema Mundo en términos de centro, periferias y semiperiferias.<sup>1</sup> En este esquema, se discute sobre el papel que tendría el Estado nacional, sea en la resignificación de las instituciones por el movimiento de las fuerzas del sistema a nivel mundial, o por la disminución de su soberanía. Estos autores advierten que el momento actual del Sistema Mundo es el de una transición conflictiva hacia otra época sobre la cual no tenemos certezas.

---

<sup>1</sup> Según los teóricos del Sistema Mundo, los ciclos sistémicos son: Las ondas Kondratiev, ciclos de crisis económicas, los ciclos de la guerra central y guerra central y los de la Hegemonía).

Hay quienes consideran a la globalización como un fenómeno reciente, propiciado por el fin del conflicto este-oeste y por el neoliberalismo desregulador del sistema financiero internacional. En este caso, la merma de la soberanía estatal estaría desplazando poder hacia las ciudades globales (Saskia Sassen, 2008). Según los teóricos de la sociedad del riesgo (Beck, Giddens, Lash, 1999) hemos entrado en un mundo desbocado (Giddens, 1999). Para estos autores, transitamos en una modernidad radical o reflexiva debido a los mismos éxitos de la ciencia y la tecnología, que han transformado profundamente los estilos de vida e identidades de la sociedad tradicional. La interacción de todo con todo en el mapa global, ha dado paso a una nueva época donde individuos indiferenciados y anónimos son llevados a construir nuevos sentidos para su existencia debido al desanclaje de las relaciones institucionales (estado, capitalismo, industrialización, poder militar). Esta “modernidad radical” propone nuevos riesgos como los que provienen de la producción industrial con energías fósiles, el cambio climático, y otros propios de una época de experimentación sin límites de la naturaleza que involucren de diversas formas el uso de recursos y propenden a una vertiginosa innovación.

Con esto, los autores adelantaron algo que se ha hecho realidad: solo la ciencia podría advertir de los peligros globales como la pandemia del coronavirus; sin embargo, también es posible que los sistemas de seguridad y defensa, construidos en torno a la guerra

y gestionados en base a las ideologías de la fuerza, no fueran capaces de elaborar estrategias más eficaces y basadas en principios democráticos. Estas estrategias bien fundamentadas hubieran tenido mayor capacidad de articularse a nivel mundial para prevenir amenazas como estas. También por el carácter pendular, paradójico y contradictorio de estos procesos, el surgimiento de diversos movimientos antisistema —algunos retrógrados como los nuevos nacionalismos y localismos— serían indicadores de que, a pesar de que la democracia y sus instituciones han sufrido un desprestigio considerable, la mayoría de la gente estaría dispuesta a la movilización en favor de las instituciones.

## **II. ACERCA DE LAS CRISIS**

Si bien las ciencias sociales en general no son finalistas ni reclaman para sí una capacidad predictiva, las tendencias señaladas por los teóricos mencionados aquí pudieron tener su confirmación en la crisis de fin de la primera década del siglo XXI y en los otros elementos que han contribuido a cambiar y transformar la estructura del sistema mundial. En comparación con las anteriores, (la gran depresión del treinta, la crisis fiscal de los setenta) la crisis que se visualizó más claramente alrededor de 2006-2008 tuvo características inéditas: adoptó un carácter financiero y bancario sistémico, golpeó directamente al corazón del capitalismo informático-global y a la actual economía del conocimiento y a la sociedad de la información. Además, mostró la doble

cara de la que ya habían hablado Giddens, Sassen y Wallerstein al contraponer los aspectos progresistas de la modernidad reflexiva con los de la sociedad del riesgo. Los aspectos progresistas de la revolución informática, de la ciencia y de la sociedad del conocimiento en redes “fueron ensombrecidos por un sistema socio institucional neoliberal y financiero-especulativo que distorsionó y bloqueó las enormes potencialidades históricas de esa base científico-tecnológica” (Dabat, Leal, Romo, 2012) al tiempo que marcó el declive de la hegemonía de los Estados Unidos y avisó sobre el ascenso de un posible nuevo hegemon que surgía desde la periferia asiática.

La crisis estalló en Estados Unidos en la llamada “banca oculta”, favorecida por el neoliberalismo y se extendió al sistema financiero mundial para transformarse en una crisis de deuda soberana de los países periféricos de la eurozona. La banca desregulada creció sin cesar desde la Ley de Modernización Financiera de 1999 que suprimió los mínimos de reservas bancarias, benefició la innovación tecnológica y generó nuevos instrumentos financieros a partir de la informatización del dinero. Con esto se aumentó el riesgo operativo de las empresas, la evasión fiscal a través de los paraísos fiscales, la privatización de los fondos de pensión, el anonimato de los inversores que ocultó el lavado de dinero y, con todo ello, ayudó al crecimiento de la delincuencia internacional organizada. En términos institucionales, el nuevo sistema operó alternativamente con la banca comercial regulada, pero tratando de evadir sus controles.

Agrupó diferentes tipos de entidades financieras -bancos de inversión, holdings no bancarios e incluso entidades financieras subordinadas o asociadas- a compañías no financieras. Su característica común fue la emisión y negociación de títulos de deuda (bonos, acciones preferentes, títulos derivados) mediante una gran diversidad de fondos especulativos desregulados, validados por las agencias calificadoras de riesgo. (Stiglitz, 2010; Roubini y Mihm, 2010, citados por Leal).

Otra originalidad de esta crisis fue el desanclaje de la estructura del sistema económico internacional. Por primera vez, la crisis de la potencia central (Estados Unidos) no arrastró tras de sí al resto del mundo. Los logros de China en la competencia internacional resultaron de múltiples factores: la relocalización de la producción industrial mundial hacia países de bajos costos laborales y niveles educativos relativamente altos (Dabat, Rivera y Toledo, 2001). Gracias a ello, China pudo posicionar con éxito una estrategia basada en un fuerte activismo estatal para redefinir a su favor los nuevos instrumentos financieros y oportunidades de la globalización. Su liderazgo, proyectado desde la semiperiferia asiática, comenzó en 1999 con el acuerdo ASEAN Plus Three (Japón, China y Corea), seguido por los de Japón-Singapur (2002), ASEAN-China (2005), Corea-Singapur (2005) y ASEAN-Corea (2006). Esta base de integración regional avanzó hacia la incorporación de India y, con un dinamismo renovado, se proyectó estratégicamente hacia Centro y Sur América, aprovechando también los mo-



vimientos antiglobalización y nacionalistas de esta zona, causada de ser el patio trasero del actual hegemon.

De acuerdo con lo señalado, las problemáticas relacionadas con la energía y el medio ambiente han intervenido indudablemente en la reconfiguración del contexto estratégico mundial en estos años. El terrorismo global que irrumpió con los ataques a las torres gemelas de Nueva York en 2001 y la consecuente respuesta de los Estados Unidos con la intervención en Afganistán, la lucha contra el Talibán, y la guerra de Irak, desencadenó también la crisis energética más dura desde los años setenta. Alrededor del 2003 ya fue evidente la preocupación de los países industrializados por el desabastecimiento energético y otros problemas derivados. Ello mostró las vulnerabilidades de los países industriales, Europa y los Estados Unidos; al mismo tiempo, una Rusia en declive evidente desde la caída de la Unión Soviética comenzó a recuperar poder y a afirmar vínculos geoestratégicos con nuevos actores estatales y movimientos antiglobalización y antinorteamericanos. La necesidad de encontrar recursos alternativos además del gas, como el bioetanol u otro tipo de energía degradable, fortaleció concertaciones internacionales como el Tratado de Kioto que entró en vigor en febrero del 2005 y el ascenso de Brasil como productor de bioetanol.

Productores tradicionales de energéticos fósiles tales como Rusia, algunas repúblicas ex soviéticas, Venezuela, Irán, Sudáfrica, Somalia y Angola, entre otros, se beneficiaron de los altos precios del petróleo (Bruna,

2004). Por el lado de la demanda sobresalieron China, India y otros países asiáticos que representaron en lo inmediato más de 2.000 millones de nuevos consumidores de gas (Isbell, 2007a). Asia superó por primera vez a Norteamérica en 2005 como la región de mayor consumo de gas en el mundo (Isbell, 2007a). Al mismo tiempo, se vio el resurgir los antiguos nacionalismos, junto con los nuevos, muchos de ellos con tintes revanchistas, resabios contra la versión neoliberal de la globalización (Isbell, 2007 b). Los nuevos “nacionalismos energéticos” que aparecieron en Europa, Asia y América Latina pueden ser considerados también como nuevos movimientos globalizados que guardan no pocas coincidencias entre sí: un antiamericanismo genérico, el interés por la renacionalización de los recursos energéticos, cierta hostilidad con las grandes empresas petroleras beneficiarias de contratos arreglados durante la vigencia del neoliberalismo y que son renuentes a pagar impuestos y regalías a los estados dueños de los recursos. Además, cundió la idea de que el momento era propicio para reforzar los procesos de integración entre países emergentes o de menor desarrollo y ganar poder y espacios de influencia internacional.

En esta coyuntura, el resurgimiento del nacionalismo energético en los países árabes e islámicos de Oriente Medio y África del Norte, que habían iniciado el movimiento en los años setenta y que conservaban el control estatal de sus recursos energéticos, fortaleció nuevamente a la OPEP como una instancia de poder

global. Otros actores estatales como Angola entraron a la organización a comienzos del 2007 (Isbell, 2007 a). Ecuador reingresó en 2008, afiliado al ALBA, apoyado por Venezuela e Irán, a pesar de ser pequeño productor. Con precios altos de la energía y con gobiernos de bajos estándares democráticos, el gran riesgo a corto y medio plazo es que “en los tres grandes focos de nacionalismo energético hoy en día – la zona andina, Oriente Medio y Rusia – se abría el riesgo para la democracia de que el manejo de la oferta de hidrocarburos cayera en políticas derivadas de la inestabilidad de la política interna (Isbell, 2007).

En efecto, entre 2000 y 2001, la economía venezolana estuvo en recesión por el bajo precio internacional del petróleo. Hugo Chávez fue elegido presidente en 1989 y afrontó una severa crisis política interna. En 2003, la economía venezolana sufrió una contracción del 9,2 % (EIA, 2006). La reestructuración de la estatal PDVSA y la subida de los precios del petróleo por la guerra de Irak permitieron al gobierno venezolano no sólo remontar la crisis política y reposicionarse exitosamente en el mercado mundial energético, sino también ejercer un liderazgo nacionalista y abiertamente antinorteamericano en toda el área latinoamericana, que duró hasta la muerte de Chávez en 2011.

A partir de 2003, el mercado de gas licuado empezó a crecer con el aval de un debate extendido sobre energías alternativas. La coyuntura favoreció a los nuevos productores de gas en varias partes del mundo: Egipto, Argelia, Guinea Ecuatorial, Nigeria y Yemen en

África, Noruega en Europa además de Rusia. En América Latina destacaron Bolivia y Trinidad-Tobago. La demanda por gas licuado creció rápidamente en toda la zona del Atlántico durante el 2006 (Estados Unidos, España, Francia, Bélgica además de Inglaterra). Bolivia, con 8 millones de habitantes y uno de los mayores niveles de pobreza del continente, tiene en su región sureste la mayor fuente energética potencial de todo el hemisferio.

El panorama internacional y de la seguridad en América Latina a comienzos del siglo XXI estuvo marcado por las tendencias hacia una integración comercial. Los países del Mercosur iniciaron una política de acercamiento para resistirse al ALCA norteamericano por lo menos hasta el 2006. El tema energético cambió rápidamente las prioridades. La crisis energética mundial fue la oportunidad para que los países productores de petróleo y de gas pudieran renegociar con las empresas internacionales privadas los antiguos contratos que les concedían márgenes irrisorios en cuanto a participación y regalías. En el caso de Bolivia, esta negociación implicó ciertas tensiones con empresas estatales como la brasileña Petrobras e incluso con el propio gobierno de Lula Da Silva, a raíz del decreto de renacionalización del sector energético en mayo de 2006. Ecuador expropió virtualmente en 2006 activos de Occidental Petroleum (Oxy) al comprobar que esta empresa había vendido parte de sus acciones sin atenerse a las cláusulas del contrato. Pero el fenómeno relevante de toda esta reubicación del mercado energético en América del Sur

fue el de haberse constituido en plataforma privilegiada para que el presidente Hugo Chávez acrecentara su liderazgo antinorteamericano, con incidencia en las relaciones hemisféricas. Ello condujo al inicio del proyecto político con la Comunidad sudamericana de naciones que incluyó a socios extra hemisféricos como Rusia, Irán y Turquía.

### III. AMÉRICA LATINA EN LA GLOBALIZACIÓN

América Latina ha entrado tardía y bruscamente a la era de la globalización y lo ha hecho de una manera muy singular, demostrando las particularidades que acompañan tanto al sentido globalizador como a las fuerzas contra expansivas de esta época del sistema mundial. En esta parte comentaremos el artículo de Alain Rouquié en la introducción del libro “La Encrucijada latinoamericana y los actores globales” (2020). Al ser un conjunto no homogéneo en cuanto a tamaño, población, renta per cápita y pobreza, ritmos de crecimiento, cultura e idioma (al incluir países de habla hispana, portuguesa como Brasil, y otros idiomas caribeños y antillanos) esta región se distingue también por su modo *de* inserción económica internacional. América del Sur, México y América Central tienen significados estratégicos diferenciados en el plano del poder mundial, aunque comparten diferentes grados de subalternidad con respecto al hegemon hemisférico. A principios del siglo XXI, América del Sur se revinculó exitosamente al auge de las materias primas en el sistema internacional. Lo

hizo de manera alternativa y contrahegemónica de la mano de Rusia, Irán, Turquía y sobre todo de China, que fueron o siguen siendo los *partnership* privilegiados de una gran parte de países que han compartido posiciones comunes en esa alteridad, incluyendo ideas difusas de alianza estratégica en términos de seguridad. Según el BID, este fue el “decenio de América Latina”, impulsado, en particular en América del Sur, por el “superciclo de las materias primas”. (Rouquié, 2020)

Pero esta inserción en el sistema mundial significó, en la realidad, un retroceso hacia el modelo económico primigenio del siglo XIX basado en las materias primas y el crecimiento hacia afuera, a expensas de los sectores más modernos y complejos de la industria. Fue precedido en términos políticos e ideológicos por un desapego del poder imperial de los Estados Unidos, debido a su participación en el conflicto colombiano desde el 2002 (Plan Colombia) a las políticas de seguridad de mano dura de los años ochenta en Centroamérica y a su política militarizada contra el narcotráfico. La tendencia fue atizada por las posiciones soberanistas de los seguidores de la Patria Grande de Simón Bolívar liderados por la Venezuela de Hugo Chávez, por la confianza en los “nuevos libertadores” extra hemisféricos que aportaban con una gran generación de divisas por los recursos naturales, mientras el resto del mundo se sumía en la crisis económica.

De modo que la conquista de la soberanía nacionalista tuvo su afinidad electiva con el apetito de los ac-

tores extracontinentales, los nuevos descubridores que se disputaban el patio trasero de los Estados Unidos (Rouquié). Los éxitos en el corto plazo alimentaron aspiraciones de potencia global, como en el caso de Brasil que lideró a los países emergentes del BRIC, o en el de Hugo Chávez con los Bolivarianos. Rusia, Irán y Turquía reforzaron de paso las aspiraciones de los imperios de ayer. Terminado el boom, alrededor del 2011, ha quedado China como el primero o segundo socio comercial de once países entre los cuales están Chile, Argentina y Brasil. Inversionista en infraestructuras, transporte y minería, continúa como el prestamista principal de países como Venezuela y otros mediante acuerdos de venta de armas y tecnología en materia petrolera. Turquía, miembro de la OTAN, también se ha revelado como sustentador de regímenes como Venezuela, mientras que la Unión Europea ha perdido influencia en la región como consecuencia de la erosión de los procesos de integración y de unión regional que experimenta por el repliegue nacionalista que también afecta su orden regional.

Con el fin del auge de los precios del petróleo y de los recursos naturales, además del ascenso de nuevos liderazgos no nacionalistas, entre el 2011 y el 2013 se paralizaron o entraron en ralentización los acuerdos subregionales sin los Estados Unidos, tales como el MERCOSUR, UNASUR y la CELAC y sus posibilidades de concertación política. El Mercosur, que parecía el más firme de la región, también naufragó en 2019 con el ascenso de Bolsonaro a la presidencia de Brasil. Con

todo ello, América Latina se quedó, por el momento, sin voceros para manifestar su presencia internacional y defender sus intereses comunes en los foros exteriores (Rouquié, 2020), papel que había desempeñado México en los decenios setenta y ochenta del siglo pasado.

Además, y para efectos de completar una visión global del panorama, se podría asentir con Wolf Grabendorf (2017) en que han cambiado también las fuentes de legitimidad del Estado en las últimas décadas; hoy el Estado es desafiado por diferentes actores, legales e ilegales, especialmente de carácter transnacional que van desde las empresas transnacionales hasta el crimen organizado, pasando por migrantes, asociaciones civiles y religiosas. El Estado ha perdido su monopolio clásico, lo cual es algo que se percibe en casi todo el mundo, pero especialmente en América Latina, es que el Estado ha perdido el derecho al uso legítimo de la fuerza, así como el monopolio de la posesión de armas exclusivamente para los miembros de la Policía y el Ejército. Adicionalmente, las condiciones y circunstancias expuestas han coincidido para poner en primer plano a ciertos actores transnacionales que tienen imbricaciones entre sí y potencialidades de penetrar al Estado, en sus instituciones políticas, jurídicas, militares, policiales, en los partidos políticos que son espacios determinantes de la decisión política.

Estos agentes transnacionales son en primer lugar las empresas y corporaciones internacionales, agentes pioneros de la globalización desde la década del 60 del



siglo anterior y que fueron inicialmente europeas, norteamericanas y japonesas. Actualmente son coreanas, chinas y de otras nacionalidades y actúan en el mercado global, desancladas de sus estados de origen. El otro agente transversal a la globalización es sin duda el crimen organizado que ha crecido por todo el mundo de manera subrepticia pero firme y continuada, moviendo enormes capitales subterráneos por el sistema financiero, a partir de un sinnúmero de actividades que van desde el narcotráfico, el lavado de activos y dinero, el comercio de maderas y minerales, la trata de personas, el tráfico de armas, los grupos armados no estatales y otros servicios como el sicariato, recreándose en las cadenas de vinculación como lo son las personas, las empresas productoras de coca y marihuana, las empresas de servicios relacionadas con las actividades de minería ilegal y otras. (Grabendorf, 2020)

Todo ello representa el «éxito» del crimen organizado transnacional, que no solo consiste en el tráfico de drogas y de armas. En muchos países también logra mantener estrechas relaciones con instituciones estatales mediante la financiación de partidos políticos. La capacidad de los actores criminales transnacionales —a los que, en algunos casos, también han pertenecido ocasionalmente algunos grupos guerrilleros que se hacen cargo de las tareas gubernamentales en los territorios que controlan— pone de manifiesto ante la población un «fracaso del Estado» que no solo deslegitima a los respectivos dirigentes políticos, sino que socava pro-

fundamente la confianza en un sistema democrático. (Grabendorf, 2020)

### **Organización de las partes y los capítulos de este libro**

De entre las múltiples expresiones de la violencia y de las complejas estructuras con las que el crimen organizado puede manifestarse en el contexto descrito, en este libro se exponen diversos trabajos de distinguidos académicos que, desde diversos países y ángulos de reflexión, proponen temas que representan la pluralidad de preocupaciones actuales.

En la primera parte **DOCTRINAS, ESTRATEGIAS Y SISTEMAS DE SEGURIDAD**, Walter Astudillo Chávez (**Importancia de una estrategia Nacional**) y Bertha García Gallegos (**La seguridad Integral; su interpretación y límites en los procesos de gestión en Latinoamérica**) presentan las dos alternativas que se configuran en América Latina sobre bases doctrinales distintas para la formulación y gestión de Estrategias Nacionales de Seguridad. La primera deviene de la reformulación de la doctri de la Seguridad Nacional y, según su autor, sigue el método del Army War College. Es posiblemente la más extendida en América Latina como gestión de la Seguridad Multidimensional acuñada en la Conferencia de Seguridad Hemisférica en 2003. La segunda es la novedad y fue adoptada por la Constitución ecuatoriana de 2008. En términos doctrinales, se desmarca del concepto de Seguridad Nacional y de sus estructuras militares predominantes durante la gue-

rra fría. Propone un esquema de Seguridad Integral que recupera el concepto de Seguridad Humana y organiza en subsistemas la gestión de cada una de las dimensiones reconocidas al momento. Insiste en la capacidad de producir una interrelación positiva entre ellas, además de generar conocimientos y metodologías apropiadas para cada subsistema.

En esta primera parte se incluye también el **artículo de José Manuel Ugarte (La inteligencia criminal, herramienta fundamental del Estado para la lucha contra el delito organizado)**. El autor destaca la importancia de esta herramienta que implica elaborar conocimiento sobre el delito, sus autores, sus estructuras, sus métodos y sus recursos para actuar eficazmente contra él, postulando que dicha tarea sea realizada por los órganos de inteligencia criminal y por los cuerpos policiales y de seguridad vinculados a través de una red telemática, con una doctrina de inteligencia criminal común.

En la segunda parte **APRECIACIONES SOBRE LA EFICACIA DE LAS POLÍTICAS JUDICIALES Y DE SEGURIDAD; VIOLENCIA HOMICIDA, MAFIAS -IMPUNIDAD**, Sonia Alda Mejías (**Éxitos y limitaciones de las políticas de seguridad en el triángulo norte, Centroamérica**) analiza el descenso del índice de homicidios en Honduras, Guatemala y El Salvador. Ningún otro país, ni las potencias regionales, han logrado estos resultados. Se discute si las políticas implementadas con imperio de

la Ley – contra la corrupción y la impunidad han atacado únicamente el síntoma, es decir, los altos niveles de violencia, o si también se ha incidido en las causas que generan esta situación de extrema violencia. Por su parte, **Andrea Giménez-Salinas Framis (La lucha contra el crimen organizado en Europa: un caso de eficacia policial y judicial)** analiza las principales técnicas y medidas implantadas principalmente en los países europeos, con ejemplo en el caso italiano. Ella demuestra empíricamente cómo las medidas policiales y judiciales, si se aplican de forma contundente, consiguen ser eficaces a largo plazo y reducen la actividad y la infiltración de los grupos criminales a nivel social, económico y político. A continuación, **Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (la impunidad como facilitador de las amenazas a la Seguridad Nacional)** presenta un estudio cuantitativo para demostrar que los altos niveles de violencia, inseguridad y corrupción son graves problemas que impiden el desarrollo nacional de los Estados y por lo tanto deben ser considerados en sus agendas de Seguridad Nacional.

En la tercera parte del Libro **CONFIGURACIONES TERRITORIALES DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA; RETOS A LA LEGITIMIDAD Y GOBERNABILIDAD DEL ESTADO**, César Niño (**Legitimidades y contralegitimidades en el Amazonas colombiano: una lectura crítica de la seguridad**) reflexiona sobre la seguridad en el Amazonas colombiano y las respuestas estatales ante la

configuración de los grupos armados organizados. La hipótesis desarrollada es que se ha configurado un sistema de cohabitacionalidad mutua en la que las contra-legalidades condicionadas por los grupos criminales suelen ser más fuertes en relación con la población y al mismo tiempo más estratégicas por los vasos comunicantes entre distintos actores ilegales. **A continuación, Daniel Sansó y Rubert Pascual (La identificación de la criminalidad organizada como amenaza medioambiental)** alertan sobre el hecho de que la delincuencia medioambiental no recibe la atención que merece por parte de los Estados, a pesar de que los **delitos medioambientales se han convertido en una de las actividades más lucrativas del mundo. Carolina Duque Núñez (Territorios multimodales de las drogas en Panamá)** convoca a una discusión académica sobre la necesidad de desarrollar modelos específicos para el análisis espacial de los delitos provocados por el tráfico de drogas. En algunos países, el territorio está siendo reconfigurado como espacio de tránsito, trasiego y ruta de la droga por parte de la criminalidad organizada. Se propone como aporte metodológico y conceptual la categoría de Territorios Multimodales de Drogas.

En la última parte del libro **LAS FUERZAS DE SEGURIDAD, Luis Peláez Piñeiro (La Guardia Civil española; un modelo de referencia para la lucha contra el crimen organizado)** presenta las fortalezas de esta institución en la lucha contra el crimen organizado. En territorios donde los grupos criminales han

adquirido gran fortaleza, el modelo de cuerpos de policía de naturaleza militar opera como “fuerza robusta” y constituye un paradigma sobre los cometidos que deben asumir los distintos actores que conforman el sistema de seguridad interior de los países, particularmente las fuerzas de policía y las fuerzas armadas.

Al final, y dentro de esta cuarta parte, se presentan dos artículos de enorme interés actual que analizan desde distintos ángulos el tema de la militarización de la Seguridad en México. **Yadira Gálvez Salvador y Alejandro Chanona Burguete (La Guardia Nacional a un año de su creación y la profundización de la participación de las Fuerzas Armadas en seguridad pública en México)** proponen en su artículo analizar los avances de la Guardia Nacional, así como la profundización de la participación militar en seguridad pública. La Guardia Nacional fue creada a partir del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador, concebida como un cuerpo de seguridad policial de carácter civil, pero el desarrollo de esta fuerza ha estado caracterizado por el liderazgo de instituciones militares, principalmente de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Mientras tanto, **Arturo Alvarado, Mario Pavel Díaz y Sergio Padilla (La militarización de la seguridad pública y del combate a las organizaciones criminales en México)** reseñan el proceso actual de militarización de la Seguridad en México con la creación de la Guardia Nacional, una policía federal con rasgos fundamentalmente militares. Es un proceso que signifi-

ca una hibridación y una fusión de las fuerzas armadas y de las policías en una organización militar nueva. Esta es una situación inédita en el país y la región -dicen los autores- que potencialmente aumentará las violaciones a Derechos Humanos e impedirá el funcionamiento de un Estado de derecho.

Quito, febrero de 2021

## **BIBLIOGRAFÍA**

BBC Mundo, Los Ángeles. 23 octubre 2017 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-41589532>

Beck, U; **Giddens, A**; Lash, S. (1997). Modernización Reflexiva. <https://www.uv.mx/blogs/tipmal/files/2016/09/A-GIDDENS-LAS-CONSECUENCIAS-PERVERSAS-DE-LA-MODERNIDAD.pdf>

Beck, U. (2005). La Sociología del Riesgo. [file:///C:/Users/Dell/Downloads/Dialnet-LaSociologia-DeLaSociedadDelRiesgo-3288983%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Dell/Downloads/Dialnet-LaSociologia-DeLaSociedadDelRiesgo-3288983%20(1).pdf)

Bergalli, R. (2014). Relaciones entre control social y globalización; crítica penal y poder. Crítica penal y poder: una publicación del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos

Bergalli, R. (2005). Post-fordismo y control punitivo. Sociologías, vol.7 **núm. 13, enero-junio, 2005** <https://www.redalyc.org/pdf/868/86819561008.pdf>

- Bueno, G. (2005). Ensayo de una teoría antropológica de las instituciones (fgbueno.es) Revista de Filosofía, Ciencias Humanas, Teoría de la Ciencia y de la Cultura. ELBASILISCO. Segunda época. Número 37. Julio-diciembre 2005.
- Bruna, M. (2004). “Repúblicas ex soviéticas del Asia central Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán”. Universidad de Viña del Mar/Instituto de Relaciones Internacionales. Comisión de las Comunidades Europeas (2006). 2008. “Libro verde: estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura”. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: <http://www.navactiva.com/web/es/ae/doc/informes/2006/05/37460.php>
- Creus, N; Actis, E. (2020). Un Mundo acelerado ¿Bipolaridad o nueva Guerra Fría? Un mundo acelerado ¿Bipolaridad o nueva Guerra Fría? | Nueva Sociedad (nuso.org)
- Dabat, A; Leal, P; Romo, S. (2012). Crisis mundial, agotamiento del neoliberalismo y de la hegemonía norteamericana: contexto internacional y consecuencias para <http://www.scielo.org.mx/pdf/namerica/v7n2/v7n2a3.pdf>
- EIA (Energy Information Administration) (2006). “Country Análisis Brief, Venezuela. Septiembre 2006”. Washington D.C. Disponible en:<https://>



[www.eia.gov/international/analysis/country/VEN/background](http://www.eia.gov/international/analysis/country/VEN/background)

- EIA (Energy Information Administration) (2006). “Country Análisis Brief, Venezuela. September 2006”. Washington D.C.: EIA. Gaul, D., Platt, K. (2007). “
- Chase-Dunn. (1989). Formación Global: Estructuras del Sistema Mundo. <https://irows.ucr.edu/cd/books/book2/spanver/FORMACION%20GLOBAL.htm>
- Ferrajoli, L. (2008). Criminalidad y Globalización. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/842>
- García Gallegos, B. (2010). Nuevas tendencias en la seguridad energética mundial y sus impactos en América Latina, en Guilleme Fontaine: 2010, La guerra del fuego Políticas petroleras y crisis energética en América Latina FLACSO. Disponible en [https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1215189614.nuevas\\_tendencias\\_en\\_la\\_seguridad\\_por\\_bertha\\_garcia\\_3.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1215189614.nuevas_tendencias_en_la_seguridad_por_bertha_garcia_3.pdf)
- Grabendorff, W. (2017). Los dueños de la globalización Cómo los actores transnacionales desmantelan el Estado (latinoamericano) <https://nuso.org/articulo/los-duenos-de-la-globalizacion/> NUSO N° 271 / SEPTIEMBRE - OCTUBRE 2017

- Giddens, A. (2000). Un Mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas. Disponible en file:///C:/Users/Dell/Downloads/64707-Texto%20del%20art%C3%ADculo-198298-1-10-20180429.pdf
- González Hernández Domingo, 2015, *hacia una teoría mimética de lo político: René Girard y su escuela*. [tesis] <https://eprints.ucm.es/id/eprint/33357/>
- (Isbell, Paul, 2006 a.) (2006). “Dragones que escupen fuego: Asia y el reto de la seguridad energética”, en: Anuario Asia-Pacífico 2005-06. Barcelona: Casa Asia-CIDOB-Real Instituto Elcano.
- Isbell, P. (2007 b.) “El nuevo escenario energético y sus implicaciones geopolíticas”. Documento de Trabajo, 21, Madrid: Real Instituto Elcano, 19
- Milanović, B. (2021). El primer acontecimiento global en la historia de la humanidad [https://nuso.org/articulo/el-primer-acontecimiento-global-en-la-historia-de-la-humanidad/?utm\\_source=email&utm\\_medium=email](https://nuso.org/articulo/el-primer-acontecimiento-global-en-la-historia-de-la-humanidad/?utm_source=email&utm_medium=email) enero 2021.
- Paladino, F. (2011). La Función Sacrificial de la Cultura. LEVI-STRAUSS-RECONSIDERADO DESDE ANTROPOLOGIA DELA VIOLENCIA. pdf
- Puppo, A. (2010). El Derecho Internacional entre ser y deber ser: Estado de Derecho, Democracia y Protección Jurisdiccional\* en Anuario Mexica-

no de Derecho Internacional, X, 2010, pp. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3070/8.pdf>

Rouquieu, A. (2020). PRÓLOGO LA ENCRUCIJADA LATINOAMERICANA Y LOS ACTORES GLOBALES <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2020/11/003-Prologo.pdf>

Sassen, S. (2008). Una Sociología de la Globalización. EURE (Santiago) v.34 n.102 Santiago ago. 2008 <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200008>

Stiglitz, J. (2010); Roubini, N & Mihm, S. (2010). Citados por Leal...Ob. cit.

Virno, P. (2007). Antropología y teoría de las instituciones. El animal abierto al mundo Antropología y teoría de las instituciones | transversal texts.



**PRIMERA PARTE: DOCTRINAS, ESTRATEGIAS Y  
SISTEMAS DE SEGURIDAD**

**PART ONE: DOCTRINES, STRATEGIES AND  
SECURITY SYSTEMS**



# 1. IMPORTANCIA DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

## IMPORTANCY OF A NATIONAL SECURITY STRATEGY

Walter Astudillo Chávez<sup>2</sup>

### RESUMEN

En este artículo se hace una reflexión sobre la importancia que tiene para los Estados, disponer e implementar una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). Para ello, se ha realiza un estudio comparativo para determinar qué países en América Latina disponen de una ESN basada en el método del ARMY WAR COLLEGE, basado en el concepto de Seguridad Multidimensional. En el continente americano, los Estados Unidos y Canadá son los países que disponen de una ESN con estas características. Los aspectos más relevantes que contempla una ESN, basado en el método del ARMY WAR COLLEGE son el alineamiento entre los intereses nacionales, la Política Nacional y los Objetivos Nacionales, así como su orientación para promover el desarrollo; es decir, no solo se limita a la visión restringida de seguridad que en la práctica, aún subyace en los países de América Latina, sino implementa el nuevo concepto de seguridad multidimensional.

---

<sup>2</sup> General de División (r) Director General de Educación y Doctrina del Ministerio de Defensa de Perú. [astudillowalter@gmail.com](mailto:astudillowalter@gmail.com)

**Palabras clave:** Estrategia de Seguridad Nacional, instrumento de dirección estratégica, intereses nacionales, Política Nacional, Objetivos Nacionales, desarrollo, seguridad multidimensional.

## **ABSTRACT**

In this article a reflection is made, about the importance for the states, to provide and implement a National Security Strategy (NSS). For this, a comparative study has been done to determine which countries in Latin America have a NSS, based on the multidimensional security concept of the ARMY WAR COLLEGE. In the Americas, the cases of the United States and Canada stand out as the only countries that has a NSS with those characteristics, on the contrary, no Latin American country has this fundamental strategic management instrument.

The most relevant aspects contemplated by a NSS, based in the ARMY WAR COLLEGE, are the alignment between national interests, the National Policy and the National Objectives, as well as its orientation to promote development; it is not only limited to the restricted vision of security that practice still underlies Latin American countries, but also implements the new concept of multidimensional security.

**Keywords:** National Security Strategy, strategic management instrument, national interests, National Policy, National Objectives, development, multidimensional security.



## Introducción

Como resultado de la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada en México en octubre del 2003, actualmente en el continente americano prevalece el enfoque de seguridad multidimensional que abarca aspectos militares, políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. Sin embargo, este enfoque no se ve reflejado en los documentos político-estratégicos, lo cual denota que la dimensión militar continúa constituyéndose en el eje principal de la acción del Estado para hacer frente a las amenazas que afectan a la Seguridad Nacional.

Una característica común de los países de América Latina es que ninguno dispone de una Estrategia de Seguridad Nacional, lo cual, a mi juicio, es el indicador más claro del reconocimiento de la multidimensionalidad de la seguridad. Otro aspecto común de los países de América Latina es la débil cultura de seguridad existente en la sociedad; persiste la idea del siglo anterior, que propone que la seguridad es asunto de militares y policías. De esta manera, la respuesta del Estado se basa fundamentalmente en Estrategias de Defensa Nacional y el empleo de Fuerzas Policiales para el mantenimiento del orden interno.

De manera general, los países de América Latina priorizan sus Planes y Estrategias de Desarrollo y descuidan los aspectos de seguridad, dejando de lado un aspecto clave que debe orientar la respuesta efectiva de un Estado: el reconocimiento de la interdependencia entre las variables de seguridad y desarrollo.

Es así que la doctrina de seguridad y defensa nacional del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN-Perú), vigente desde la década del 60, contempla que la Defensa y el Desarrollo son interdependientes y se constituyen en cara de una misma moneda. “No hay Desarrollo sin Defensa, ni Defensa sin Desarrollo”.

Teniendo en cuenta la evolución del concepto de seguridad, podríamos inferir que la Seguridad y el Desarrollo son interdependientes y que “No hay Desarrollo sin Seguridad, ni Seguridad sin Desarrollo”.

Por lo tanto, cualquier respuesta que diseñe e implemente un Estado para hacer frente a las amenazas que afectan a la Seguridad Nacional, debe considerar acciones estratégicas transversales, que contemplen necesariamente aspectos de seguridad y desarrollo en función de la realidad de cada país.

En ese sentido, el objetivo de este artículo es reflexionar sobre la importancia de contar en la actualidad con una Estrategia de Seguridad de carácter transversal y en el caso peruano, además, multinivel de gobierno (Nacional, Regional y Local), de tal manera que oriente la actuación de todos los ministerios, de todas las entidades públicas y privadas y de la sociedad en su conjunto. Para ello, el Estado debe definir una estructura del Sistema de Seguridad Nacional, determinar un ente rector, fortalecer una cultura de seguridad nacional mediante el diseño e implementación de una Estrategia de Seguridad Nacional, lograr la actuación articulada de todos

los componentes del Sistema de Seguridad Nacional y el empleo ponderado de todas las capacidades del Estado, para garantizar la protección de sus intereses nacionales y promover el desarrollo nacional.

A inicios del presente siglo, Estados Unidos fue el primer país en diseñar e implementar una Estrategia de Seguridad Nacional con un enfoque integral que incluye aspectos de seguridad y desarrollo. Continuaron otros países como Reino Unido, Francia, Alemania, Holanda y España, entre otros. Actualmente esa es la tendencia entre los países más desarrollados del mundo.

### **Análisis del método del Army War College**

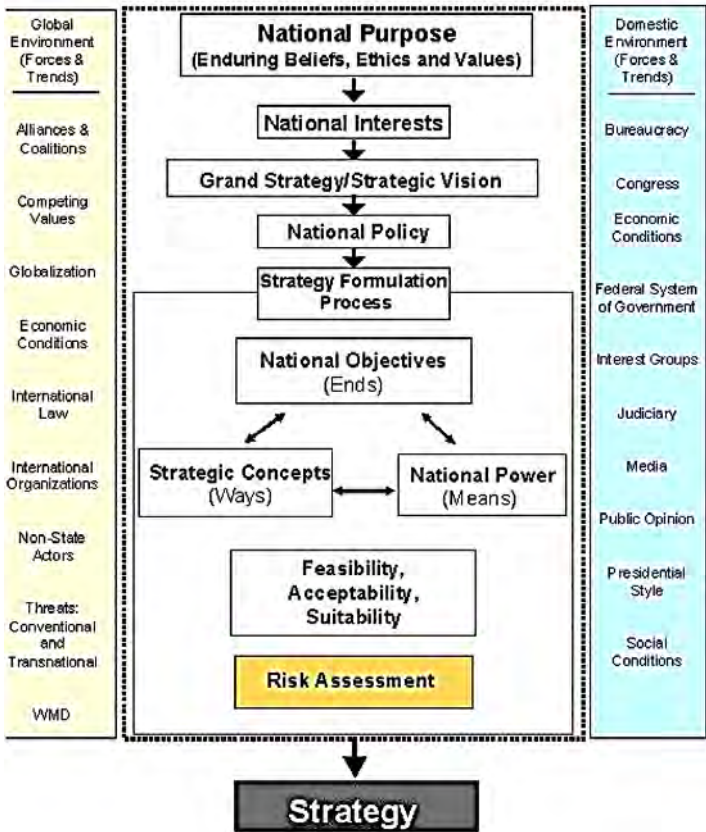
Existen varios métodos teóricos desarrollados en Estados Unidos, sin embargo, se analizará el método del Army War College por considerarlo el más utilizado para diseñar Estrategias de Seguridad Nacional.

En este método, el Propósito Nacional basado en las creencias y valores se constituye en el punto de partida. En este sentido, los Intereses Nacionales se derivan del Propósito Nacional y se clasifican en varias categorías que incluyen aspectos de seguridad de la patria, bienestar económico y fomento de valores. También se clasifican los intereses en vitales, importantes y periféricos, los cuales se priorizan en función de los daños que podrían generar a la nación.

La Política Nacional la define el Presidente de gobierno y está orientada a proteger los Intereses Nacio-

nales. En el proceso de formulación de la Estrategia se establecen los objetivos o fines estratégicos. Los conceptos estratégicos son los caminos que nos permitirían alcanzar esos objetivos y el Poder Nacional son las capacidades o recursos que dispone el Estado para alcanzar los fines estratégicos. Las Estrategias deben ser factibles, aceptables e idóneas. Posterior a ello, se hace una evaluación de riesgo para llegar finalmente a la determinación de la estrategia más adecuada. El método del Army War College se basa en un enfoque integral de la Seguridad Nacional y establece diversos aspectos a ser considerados tanto en el entorno nacional como internacional.

# Strategy Formulation Model



**Fuente:** En Busca de una Estrategia, Edición 2016, p 170.

El modelo de formulación de estrategias que emplea the Army War College considera en su paso dos (2) la determinación de los Intereses Nacionales; este paso permite dibujar el escenario futuro deseable del país.

Aunque el método no lo especifica, se puede deducir el empleo de la prospectiva como herramienta para modelar los probables escenarios futuros.

## **La Prospectiva base para la formulación de Políticas y Estrategias de Seguridad Nacional**

En su publicación *Estudio Prospectivo a la Seguridad y Defensa Nacional al 2030*, La Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA, 2015) señala que la prospectiva puede ser definida como un estudio sistemático de posibles condiciones en el futuro. Su propósito no es predecir ni conocer el futuro, sino ayudarnos a tomar decisiones acertadas hoy y en cada momento, a través de métodos que nos obligan a prever o anticipar riesgos y oportunidades. El futuro no puede conocerse, pero pueden explorarse las posibilidades futuras y sus consecuencias, y, basándose en tales consideraciones, pueden tomarse las decisiones que influyan en el resultado de eventos y tendencias. Pensar en el futuro no significa hacer predicciones. Es imposible predecir, pero sí se pueden explorar hipótesis plausibles de cómo podrían evolucionar las cosas. El futuro no es una continuación lineal del pasado, ni es ajeno a la acción humana. La definición de áreas de riesgo ayuda a corregir el rumbo y detectar oportunidades.

De allí nace la importancia de la prospectiva, porque nos permite diseñar escenarios alternativos que contengan aquellas tendencias que afectan la seguridad

y defensa de una nación y consecuentemente visualizar una posible cadena de eventos que pueden conducir a un escenario tendencial que implique un riesgo o amenaza a la seguridad nacional.

Este desarrollo de escenarios nos puede facilitar el diseño de políticas de seguridad nacional y las estrategias que se anticipen a los acontecimientos peligrosos, con el objetivo de reducir la incertidumbre y las probabilidades de error y nos permita identificar, planificar y realizar las acciones estratégicas necesarias para construir el futuro deseado.

Debemos identificar y establecer la diferencia entre riesgo y amenaza, para algunos podrían ser sinónimos, pero desde el punto de vista teórico de M. Ballesteros (2016), el riesgo es la inseguridad generada por un agente hostil, cuya capacidad para causar efectos dañinos no está constatada a ciencia cierta, pero se considera posible; en la amenaza, dicha capacidad que sí está constatada como real. Como primera y fundamental premisa, cada riesgo o amenaza requiere un proceso de análisis de factores con la finalidad de identificarlos y describirlos con el mayor detalle posible en sus múltiples facetas; de esta manera la prospectiva se configura como una herramienta metodológica para analizar los escenarios que afectan a la seguridad y defensa nacional.

El entorno ha cambiado, nos enfrentamos a una realidad definida por dinámicas a menudo opuestas, a un mundo globalizado, pero a su vez fragmentado

y competitivo, un espacio donde la ambigüedad se ha convertido en uno de los mayores retos a la seguridad. Dinámicas como el ritmo acelerado de transformación impulsado por la tecnología, las asimetrías demográficas entre regiones o el cambio climático demandan un esfuerzo para adaptarse y gestionar de forma ágil y flexible los cambios. El crimen organizado y la inseguridad ciudadana se constituyen en la actualidad como no de los principales retos a la Seguridad. Junto a ellos surgen las denominadas amenazas híbridas, una combinación de amenazas convencionales y no convencionales orientadas a la desestabilización de nuestra forma de vida y cuya identificación y atribución resultan especialmente complicadas. Un caso particular en el momento actual es la crisis sanitaria global generada por la pandemia de covid-19 que, sin duda, se ha convertido en la principal amenaza a la seguridad de los Estados. Sin embargo, muy pocos países la consideraron como una amenaza potencial o una preocupación, lo que ha desnudado las serias debilidades de los Estados para hacer frente a una amenaza que está afectando seriamente no sólo la salud y vida de las personas, sino a la economía y a la dimensión política y social de los países.

Al tiempo que nos adaptamos a las transformaciones en marcha del mundo actual, debemos responder adecuadamente a las distintas amenazas y desafíos a nuestra seguridad. En este sentido, la Estrategia define un posicionamiento común de todos los órganos con competencias en seguridad, además de potenciar siner-



gias y alinear los recursos del Estado. Todo ello con la finalidad de prevenir y gestionar las crisis de una manera más eficaz, dotando al Estado de los mejores instrumentos y capacidades. En términos concretos, el Estado requiere disponer de todos sus instrumentos, capacidades y recursos, sean estos públicos o privados, para emplearlos de manera planificada y articulada en función de la estrategia de seguridad nacional.

### **La Estrategia de Seguridad Nacional**

La herramienta para conseguir la seguridad nacional es la Estrategia de Seguridad Nacional, lo que el general Beaufre llamó “La Estrategia Total para dirigir, orientar y coordinar todas las energías y fuerzas de la nación”.

Para M. Ballesteros (2016), la Estrategia de Seguridad Nacional trata de alcanzar los objetivos de la política de seguridad, objetivos que en este ámbito se relacionan con la protección de los intereses nacionales. Se aplica tanto en tiempos de paz, como de guerra y actúa en un campo que tiene como límite superior la política general y como límite inferior las estrategias sectoriales de los gobiernos (estrategia de defensa nacional, de seguridad interior, de política exterior, etc.). En el caso de España, a partir de los criterios establecidos en la Estrategia Española de Seguridad, el Ministerio de Defensa elaborará la Estrategia de Defensa Nacional y, basándose en esta, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, máxima autoridad militar, propondrá la estrategia militar.

En el caso peruano y de manera similar en la mayoría de los países de América Latina, de existir una Estrategia de Seguridad Nacional, esta se constituiría en el documento estratégico de más alto nivel, a partir del cual los ministerios establecerían sus respectivas estrategias sectoriales. En el caso del Ministerio de Defensa, elaboraría la Estrategia de Defensa Nacional que serviría de base para que el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas proponga la estrategia militar.

Félix Arteaga nos proporciona una definición de Estrategia de Seguridad Nacional de carácter eminentemente pragmático:

*“Las estrategias son documentos programáticos que sirven para integrar la respuesta de los Estados a problemas que afectan seriamente al bienestar, seguridad y futuro de las sociedades y poblaciones.”*

Este autor nos aclara aún más el concepto de seguridad nacional, indicando que:

*“Sirven para poner en marcha políticas y mecanismos de gestión de crisis en situaciones complejas que se desarrollan en varios niveles locales, nacionales, europeos e internacionales, en las que intervienen administraciones públicas y sectores privados y que precisan decisiones urgentes, por lo que requieren una planificación anticipada, estratégica, de los problemas que pueden presentarse y de las respuestas que deben ofrecerse.”*

## **Análisis comparativo de los Sistemas de Seguridad de los países del continente americano**

	Argentina	Bra- sil	Canadá	Chile	Colom- bia	EEUU	Mé- xico	Perú
ESN	No	No	Si	No	No	Si	No	No
Consejo de Seguridad Nacional	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Secretaría del CSN	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Visión Inte- grada de la Seguridad	No	No	Si	No	No	Si	No	No
Coordina- ción inter- ministerial	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Segui- miento a las líneas estratégicas de acción y evaluación periódica	No	No	Si	No	No	Si	No	No
Colabo- ración y coopera- ción de todos los actores	No	No	Si	No	No	Si	No	No
Revisión regular de la ESN	No	No	Si	No	No	Si	No	No

**Fuente:** elaboración propia.

## **La Política de Seguridad Nacional**

Entre los problemas que por su magnitud afectan a los Objetivos de la Seguridad Nacional, existe un amplio consenso en considerar que requieren ser atendidos, entre otros, la inseguridad ciudadana, el tráfico ilícito de drogas, el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de armas, la deficiente calidad de los servicios de justicia, la corrupción, la inadecuada gestión del Estado, los conflictos sociales, las actividades de la minería informal y la minería ilegal, la contaminación ambiental, la vulnerabilidad ante desastres, los escasos niveles de desarrollo tecnológico y la pobreza.

La Política de Seguridad y Defensa Nacional identifica como sujetos de la Seguridad y Defensa Nacional al Estado y a la persona humana y, como objetos de la misma, a la soberanía, la independencia y la integridad territorial, el Estado de derecho y los intereses nacionales (correspondientes al sujeto “Estado”), además a la paz social y la protección de los derechos fundamentales (correspondientes al sujeto “persona humana”). La seguridad nacional constituye la condición básica para que el país alcance sus objetivos nacionales; el diseño de la política de seguridad nacional se identifica como una función esencial del Estado y como un derecho fundamental de los ciudadanos.

Para el caso peruano, con Decreto Supremo N° 012-2017 DE, se señala que la Política de Seguridad

y Defensa Nacional ha establecido tres objetivos que se desarrollan en varias dimensiones a través de lineamientos, los que serán incorporados en primer término en las políticas y planes sectoriales (articulación horizontal), y luego, en las políticas y planes regionales y locales (articulación vertical). Así como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que las políticas de los gobiernos regionales deben guardar concordancia con las políticas nacionales de Estado, la Ley Orgánica de Municipalidades aprueba sus políticas locales en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales. De esta forma se configuran los mecanismos generales de coordinación, lo que permitirá la ejecución, en forma ordenada y planificada, de la Política de Seguridad y Defensa Nacional en los ámbitos subnacionales.

Los componentes del Sistema de Defensa Nacional – SIDENA (denominación consignada en la Constitución Política del Perú, lo que constituye un impedimento legal para denominarlo Sistema de Seguridad Nacional), que llevan la acción ejecutiva en la implementación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional son los Ministerios, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Locales, y deben planear, programar, ejecutar y supervisar las acciones de Seguridad y Defensa Nacional. Por tanto, estos actores son los primeros responsables de articular y coordinar, interinstitucional, multisectorial e interguberna-

mentalmente, los objetivos y lineamientos de la Política de Seguridad y Defensa Nacional, involucrando al sector privado, académico y a la sociedad civil.

El Decreto Legislativo N° 1129, que regula el Sistema de Defensa Nacional, establece, en su artículo 15°, que las entidades que conforman el Sistema de Defensa Nacional deben contar con Oficinas de Seguridad y Defensa Nacional que dependan de la más alta autoridad de su entidad.

Actualmente, se tienen implementadas en los ministerios, organismos adscritos y gobiernos regionales, las Oficinas de Seguridad y Defensa Nacional - OSDENA, muchas de las cuales dependen de la secretaría general de los ministerios u organismos públicos y muy pocas dependen del titular del pliego de cada entidad pública.

El Decreto Supremo N° 037-2013-PCM, que aprueba el Reglamento del Sistema de Defensa Nacional, establece las funciones de las OSDENA y las establece como las encargadas de asesorar a la alta dirección de sus entidades en el planeamiento, programación, ejecución y supervisión de la política, y de las estrategias de Seguridad y Defensa Nacional en el ámbito de su competencia. En este sentido, las OSDENA cumplen una importante labor de articulación al interior de los ministerios, organismos públicos y gobiernos subnacionales.

Sin embargo, no es una articulación eficiente

dado que, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante el Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, dispuso la fusión de la ex Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA), al Ministerio de Defensa, correspondiendo al Vice Ministerio de Políticas para la Defensa asumir las funciones de la SEDENA, conforme lo dispone la Resolución Ministerial N° 850-2017-DE/SG que establece, entre otras funciones, “Formular y proponer al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional los Objetivos y Política de Seguridad y Defensa Nacional”.

Por lo tanto, en el caso peruano, actualmente no existe un organismo que permita la articulación transversal con las entidades del Estado y actores de la sociedad civil para la implementación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional y no se puede pretender que el Ministerio de Defensa, a través de una Unidad Funcional de Gestión del Sistema de Defensa Nacional, cumpla la función de articular el referido sistema, porque estaríamos desconociendo el carácter multidimensional de la seguridad, asignando responsabilidades al Sector Defensa, que debiera encargarse exclusivamente de la dimensión militar. Una propuesta de solución coherente con el nuevo concepto de seguridad es la creación de una entidad o reactivación de la SEDENA, adscrita a la Presidencia del Conse-

jo de Ministros, cuya ubicación en la estructura del Estado le permitiría cumplir con su rol principal de articular el funcionamiento de los componentes del Sistema de Defensa Nacional.

## **Conclusiones**

a) La Estrategia de Seguridad Nacional es un instrumento de gran importancia, que permite el empleo adecuado de las capacidades y recursos de los que dispone un Estado para alcanzar los Objetivos Nacionales y proteger los Intereses Nacionales.

b) Los países más desarrollados del mundo disponen de una Estrategia de Seguridad Nacional con un enfoque integral que incluye aspectos de seguridad y desarrollo, reconociendo la interdependencia de ambas variables y la multidimensionalidad de la seguridad.

c) Los países de América Latina no disponen de una Estrategia de Seguridad Nacional y otorgan preponderancia a Estrategias de Defensa y Planes de Desarrollo por separado, con lo cual denotan la falta de valoración de la interdependencia de la seguridad y el desarrollo y el nuevo enfoque de seguridad multidimensional.

d) El diseño de Políticas y Estrategias de Seguridad Nacional debe tener como base un estudio prospectivo, dado que ello nos permitirá conocer los



probables escenarios futuros e identificar y priorizar las amenazas, preocupaciones y desafíos, así como definir las acciones estratégicas para minimizar el impacto de las amenazas que afectan a la Seguridad Nacional.

e) La Estrategia de Seguridad Nacional permite el alineamiento del Propósito Nacional, los Intereses Nacionales, la Visión Estratégica, la Política Nacional y los Objetivos Nacionales para orientar hacia los mismos fines las estrategias de segundo y tercer nivel de las diferentes dimensiones de la seguridad.

f) Para garantizar la efectividad de una Estrategia de Seguridad Nacional se requiere fundamentalmente disponer de una adecuada estructura del Sistema de Seguridad Nacional, que incluya a todas las instituciones públicas y privadas y a una secretaría o entidad similar, cuya función principal sea articular el funcionamiento armónico de los componentes del referido sistema y que la sociedad tenga una arraigada cultura de seguridad que impulse la participación plena de todos los ciudadanos de manera natural.

### **Referencias bibliográficas**

Ballesteros, M. (2016). En Busca de una Estrategia de Seguridad Nacional. Madrid Ediciones.

Beaufre, A. (1982). Introducción a la Estrategia.

Calduch Cervera, R. (2003). Política exterior y de seguridad de España en 2003. Madrid: INCIPE.

- Calduch Cervera, R. (1991). Relaciones Internacionales. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.
- Centro de Altos Estudios Nacionales (Colegio de Defensa de Uruguay). (2013). Conceptos de Seguridad y Defensa de los Países Iberoamericanos, desde la óptica de sus Colegios de Defensa, Uruguay.
- Clausewitz, K. (1983). De la Guerra, Ediciones Solar, Buenos Aires.
- Contreras, A; Demarest, G; Gaete, J. (2007). Globalización, Fenómenos transnacionales y seguridad Hemisférica, Santiago de Chile, Instituto Histórico de Chile.
- Fojón, E. (2007). El planeamiento de la política de Defensa y Seguridad en España. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.
- G riffiths Spielman, J. (2011). Teoría de la Seguridad y defensa en el Continente Americano, Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile, Santiago de Chile RIL Editores.
- Mercado Jarrín, E. (1985). La Geopolítica en el Tercer Milenio.
- Palma, H. (2012). Paz, Seguridad y Desarrollo en América Latina, Lima, Perú.
- Palma, H.; San Martín, A. (2002). Seguridad, Defensa y Fuerzas Armadas en el Perú, Una visión para el siglo XXI, Lima, Perú.

Planeamiento Metodológico del Caen 2011

Sedena. (2015) en su publicación Estudio Prospectivo de la Seguridad y Defensa Nacional al 2030.



## 2. LA SEGURIDAD INTEGRAL: SU INTERPRETACIÓN Y LÍMITES EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN EN LATINOAMÉRICA

### INTEGRAL SECURITY: ITS INTERPRETATION AND LIMITS IN THE MANAGEMENT PROCESSES IN LATIN AMERICA

Bertha García Gallegos<sup>3</sup>

#### RESUMEN

Este artículo examina el proceso de inserción, en la Constitución ecuatoriana de 2008, de los principios jurídicos y filosóficos para la formulación de un nuevo Sistema Nacional de Seguridad Integral. Este esfuerzo no nació necesariamente de la élite política de “la revolución ciudadana”, entonces en el poder, sino de un conjunto de afinidades entre sectores especializados de la sociedad civil, presentes en la Constituyente y con orientaciones hacia el pensamiento de la Seguridad Humana. Tuvo la intención explícita de superar la Ley, el Reglamento y la doctrina de la Seguridad Nacional practicadas durante la Guerra Fría. El nuevo esquema incluyó elementos del constructivismo jurídico y tuvo como su referencia las Estrategias Nacionales de gestión de la

---

<sup>3</sup> Bertha García Gallegos. Dra. En Ciencias Sociales con Especialidad en Sociología por El Colegio de México. Profesora principal e investigadora de la Facultad de Ciencias Humanas. Pontificia Universidad Católica del Ecuador Este artículo forma parte del Proyecto de investigación en marcha **Factores políticos y estratégicos en la actualización doctrinaria de la defensa en el Ecuador**, patrocinado por la Dirección de Investigaciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Seguridad Integral surgidas en los países de Europa occidental, distanciadas de la estrategia de seguridad anticipada, aplicada por los USA a la guerra de IRAK tras el 11 de septiembre. En el proceso ecuatoriano, se pone en relieve, la metodología sistémica con la que se trató este tema en la Asamblea Constituyente, la identificación de los subsistemas de la Seguridad Integral. Alude a las necesidades de capacitación específica para cada subsistema y las virtualidades sinérgicas que pueden resultar de la integración -mas no cooperación ni funcionamiento de redes- de todos los elementos dentro del Sistema Integral. En el artículo se analizan las dificultades político - ideológicas que ha enfrentado un proceso semejante en el Ecuador.

**Palabras clave:** Seguridad Integral. Estrategia de Seguridad. Gestión de la Seguridad Integral. Subsistemas de Seguridad Integral. Synergia.

## **ABSTRACT**

This article examines the attempt to formulate and implement a new National Comprehensive Security System in Ecuador, based on the 2008 Constitution that tried to go beyond the Cold War National Security Law and doctrine. The new scheme was based on the concept of Human Security, elements of legal constructivism and had as reference the National Strategies for the management of systems and subsystems of the Integral Security that emerged in the countries of Western

Europe to distance itself from the concepts of anticipated security applied by the USA to the IRAQ war after September 11. The participation of academic communities, the identification of new subsystems or dimensions of Integral Security, the specific training needs for each subsystem, and the synergistic potentialities that can be developed from the integration of all of them in the Integral System are highlighted. However, the article analyzes the political - ideological difficulties that faces a similar process in Ecuador.

**Keywords:** Comprehensive Security. Security Strategy. Comprehensive Security Management. Comprehensive Security Subsystems. Sinergia.

## **Introducción**

Si nos atenemos al contexto inmediato del cual surge, bien podría decirse que el concepto y los postulados de la Seguridad Integral han sido una verdadera revolución. Ciertamente es que, así como la democracia, la seguridad integral es un objetivo que se consigue con esfuerzo continuo y no tan solo una meta formal. La Sociedad del Riesgo, por la que transitamos, lleva la esperanza de que la sociedad puede organizarse a través de todas las instituciones para afrontar las nuevas amenazas, incluyendo aquellas que provienen en gran parte de la afectación de las fronteras de los sistemas ecológicos. Frente a ello, se necesita que los procesos de detección

y alerta temprana funcionen en tiempo real, de manera sistémica y que incluyan a la ciencia como instrumento.

Así como hoy en día, novedosos acontecimientos se hacían presentes en el sistema mundial a finales de los ochenta del siglo pasado. El Glasnost y la Perestroika se desvanecían bajo fuerzas y circunstancias que hicieron imposible una transformación de las estructuras políticas de la URSS para impedir la debacle. En Oslo se concretaban los acuerdos de paz entre Israel y Palestina (se firmaron en septiembre de 1993, aunque para fracasar después) (Urrutia, 2011). Por esa época, la región centroamericana, en plena guerra fría, se encontraba inmersa en sangrientos enfrentamientos civiles internos y se empezaba a buscar la paz. Guatemala, El Salvador y Nicaragua se inspiraban en el Grupo de Contadora liderado por México, Colombia, Venezuela y Panamá para poner fin a los conflictos en la región. Los Acuerdos de Esquipulas I (1986) y II (1987) se constituyeron en hitos históricos de la región.

El Sistema Interamericano de Seguridad Hemisférica, TIAR, no apoyó a la Argentina en 1982 durante su conflicto con Inglaterra por las Malvinas y toda Latinoamérica lo resintió (La Nación, 15 de septiembre de 2001). La Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA en 1989 vino a restituir, en parte, el lesionado hilo de continuidad al recibir el encargo de promover nuevas formas para articular la cooperación en seguridad, siguiendo la tónica de la búsqueda de la paz. Todo ello acontecía al filo del evento del siglo: “la caída de la



Unión Soviética y del muro de Berlín”, lo cual marcó el fin de una época.

Un tema que se tornó prioritario para la Comisión fue el de suscitar en la subregión las Medidas de Confianza Mutua y Seguridad y los métodos de mediación o solución pacífica de los conflictos, ya ensayados en los procesos antes mencionados. Significativos eventos marcaron la ruta de la Comisión, desde su instalación hasta el advenimiento de otro inesperado suceso: el ataque del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, el primero del terrorismo global. La inercia del movimiento de transformación iniciada a comienzos de los noventa llegó hasta la Conferencia de Seguridad Hemisférica de 2003 en México, en la cual se visualizó un cuadro completo de las amenazas, riesgos y otros desafíos que afectaban a la Seguridad Hemisférica.

Entre los hitos alcanzados están el inicio de las conferencias de ministros de Defensa en Williamsburg (Rojas Aravena, 1955) y la declaración de Bridgestone de 1998, aprobada en 2002. A través de esta última, el TIAR y el Colegio Interamericano de Defensa se subordinaron a la OEA, y se mencionó por primera vez el concepto de Seguridad Multidimensional, al cual se lo deslindó de la defensa continental contra amenazas ideológicas y se admitió la existencia de nuevas amenazas de carácter transfronterizo (OEA, 2002). La defensa quedaba virtualmente relegada y emergía el concepto de Seguridad con mayúscula. En la declaratoria de Williamsburg se redefinía virtualmente la política nortea-

mericana hacia América Latina. Ahora, la mirada se volvía hacia el narcotráfico y el terrorismo (Rojas Aravena, 1995, 2006) como el centro de la cooperación interestatal en el plano hemisférico.

Todo ocurría en un marco de redefiniciones, frente a un mundo que pensaba que un porvenir de democratización estaba a las puertas. Conceptos de indudable importancia como el de Seguridad Humana y Desarrollo Humano se definieron por parte del PNUD. Se requería de la academia para contribuir con estos esfuerzos. Originalmente, en Chile, Argentina y Uruguay académicos y analistas, muchos de ellos preocupados por los temas de la democracia luego de las dictaduras militares, fueron convocados para los primeros encuentros sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad. Se formaba así un grupo civil de juristas, sociólogos, internacionalistas y politólogos críticos que estaban convencidos que era necesario entender a la Seguridad de manera rigurosa y desde la perspectiva del Estado de derecho, de la administración de la defensa y la política militar, cuyos estudios especializados estaban monopolizados por los militares. Con las reservas propias del pensamiento realista en temas de guerra y de estrategias militares, este campo estaba inundado de silencio e incógnitas. Específicamente en América Latina, subsidiaria de la estrategia continental, esos espacios habían asumido significados de sacralidad.

Los temas prioritarios no eran solamente los del autoritarismo militar, tras las dictaduras latinoamericana-

nas, sino también los de la democratización de los ministerios de defensa, de las relaciones entre lo civil y lo militar, y de la reconversión militar. Era necesario promover una nueva mentalidad militar, entender una nueva concepción del rol de las fuerzas armadas, así como su completa integración dentro de las instituciones del Estado de derecho; su política pertinente debía considerarse como una política pública más, bajo un concepto de gestión de la defensa y gobernabilidad con transparencia y participación de la sociedad, a través de la inclusión de ministros civiles en ese cargo.<sup>4</sup>

La intención de este artículo es examinar algunas de las consecuencias objetivas de este proceso de resignificación de los conceptos de Seguridad, así como las formas en que se concretaron en los procesos de gestión y de gobernabilidad, concomitantes a una nueva forma de entender las realidades en los distintos niveles de aplicación y resolución de problemas pertinentes. Estos, en la práctica, eran sumamente urgentes y se relacionaban principalmente con el aumento de la delincuencia doméstica e internacional, las nuevas percepciones sobre el

---

4 Parte importante de los conocimientos y nuevas actitudes adquiridos se potenciaron en la solución de controversias interestatales que subsistían con amenaza permanente de guerras, como los litigios fronterizos entre Chile y Argentina. La guerra “del Cenepa”, entre diciembre de 1995 y enero de 1996, entre Perú y Ecuador, fue la última de su clase -guerra interestatal- en Latinoamérica y posiblemente en el mundo. En la gestión de la paz se estrenaron los nuevos conceptos, así como la separación de fuerzas por parte una fuerza militar de paz de la OEA. En Chile se elaboró el primer Libro Blanco de la Defensa, orientado a transparentar recursos e intenciones de los gobiernos en función de construir la confianza entre las ciudadanías y los estados.

crimen organizado, los entramados en el narcotráfico y muchos otros delitos que se desbordaban en un mundo que había perdido todo elemento de contención. Por el momento histórico en el que sucedían, estos nuevos sentidos tenían ya un alcance global. Vinculaban, de manera sistémica, no solamente los elementos de la política exterior de los Estados Unidos -en ese momento la potencia sobreviviente y sus relaciones más allá del así llamado “su patio trasero”- representaban una coyuntura crítica del conjunto de los organismos internacionales y la puesta en relieve de la diversidad de problemáticas que empezaron a articularse dinámicamente entre sí.

Sin embargo, gestionar los principios, dimensiones y otros contenidos de los nuevos conceptos de Seguridad no ha sido tarea fácil, sobre todo si se consideran las consecuencias del 11 de septiembre, las cuales revelaron todas las falencias de los sistemas de inteligencia y ralentizaron las tendencias democratizadoras de la Seguridad. De todos modos, este periodo acentuó la convicción sobre la necesidad de tener perspectivas holísticas, sistémicas y prospectivas en la determinación de las amenazas y desafíos. Sobre todo, era esencial resaltar el carácter preventivo de la gestión tomando en cuenta el conjunto de las estructuras y capacidades del Estado. Este énfasis en la dimensión territorial del estado nacional se profundizó aún más cuando algunos de los más importantes aliados de los Estados Unidos en Europa occidental disintieron del carácter autoritario y arbitrario de los postulados que fundamentaron la inva-

sión a Irak y la ofensiva estadounidense en contra del terrorismo internacional relacionada con la formulación de la doctrina de Seguridad Preventiva.

Es así como desde 2005 se inició un proceso de redefinición de los conceptos de Seguridad, tanto en la Unión Europea como en las democracias europeas occidentales, que también alcanzó a la propia OTAN. Empezaron a surgir **las estrategias nacionales de Seguridad Integral** -diferentes de las estrategias de seguridad nacional- a la manera de las que dominaron el espacio hemisférico latinoamericano (Arteaga, 2008). Dada la inestabilidad del sistema mundial, sobre todo en términos de Seguridad, los estados convinieron en que tales estrategias debían ser revisadas permanentemente. Debe entenderse que este es esencialmente un asunto político y no solamente técnico. Un tema de lo político y la política, como bien lo distingue Max Weber, de los significados y de las prácticas del poder, de la forma cómo se generan y configuran en las sociedades específicas, de la forma en la que se articulan sus representaciones en el Estado y, por último, de la manera en la que los estados nacionales interpretan su identidad y su posición en el sistema internacional.

La manera en que este movimiento de reinterpretación de la Seguridad ha podido plasmarse en los procesos de gestión a nivel de cada país está ligada a muchas circunstancias y condiciones, tanto estructurales como coyunturales. En América latina es crucial el peso que han tenido o siguen teniendo las antiguas doctrinas de la

Seguridad Nacional en la definición de esas estrategias, su influencia en el Estado, así como en la falta de involucramiento de los actores civiles del sistema político en los temas pertinentes a la política pública implicada.

Con estas consideraciones, para responder al objetivo enunciado, en la primera parte de este artículo se examinan los conceptos básicos de la Seguridad Humana y sus fundamentos epistemológicos en la teoría de las Relaciones internacionales. En la segunda parte, se analiza la viabilidad de estos cambios traducidos en procesos de gestión de la Seguridad -Estrategias Nacionales- en países como España, asumidos como prácticas virtuosas que pudieran servir de patrones comparativos plausibles dada la simultaneidad de los tiempos. La tercera parte ofrece una visión panorámica, dentro de un marco regional, del caso particular de interpretación de esta tendencia en el Ecuador, a partir de la Constitución de 2008, que integró esos conceptos e intentó superar la arquitectura institucional de la Seguridad Nacional, lo cual ha tenido gran peso en su historia política.

El artículo ha sido elaborado en base a investigación documental, un análisis profundo de la Constitución ecuatoriana del 2008 y de los procesos de Seguridad Nacional en el Ecuador a partir de una investigación y consultoría realizada por la autora para el Ministerio de Justicia en 2008, la cual debía servir de base para la elaboración de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.<sup>5</sup>

---

5 Al final, la elaboración de la Ley fue asumida por el ministerio de Seguridad Interna y Externa constituido por el gobierno del presidente Rafael Correa. La autora no puede saber que elementos de su propuesta fueron incluidos.

## I. Los nuevos paradigmas

Hasta inicios de los noventa, se había prestado poca atención a algo aparentemente tan sencillo como el significado semántico del concepto de seguridad, definido por la Real Academia de la Lengua Española (2015) como “cualidad de seguro”, “ramo de la administración pública cuyo fin es velar por la seguridad de los ciudadanos en sus condiciones internas y externas necesarias para desarrollarse” (Medina, 2014). Se reconoce que una de sus principales fuentes es la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales. Tal como ocurrió en sus primeros acercamientos en 1982 y en su consolidación en México en 2003, algunos autores consideran que estos nuevos conceptos eran un híbrido que recupera los desarrollos teóricos de la Seguridad Humana y algunos de la Escuela de Copenhague sobre los sectores de la seguridad. (Vitelli, 2011).

Uno de los problemas centrales al abordar la Seguridad –según la Escuela de Copenhague– consiste en determinar la referencia del mismo concepto; esto es, el objeto referente de la seguridad (Orozco, 2006). Para el realismo y el neorrealismo de los años setenta, el objeto de la seguridad es la integridad territorial del Estado; para ser más claros, de un Estado en conflicto con otros estados en un contexto internacional anárquico, con instituciones internacionales con un papel subsidiario. Los autores del constructivismo que surgió en la década de los ochenta postulaban, en esencia, que el interés nacional era la expresión de las necesidades sociales: de sus

creencias, normas y conocimientos que concurren en la construcción de la identidad nacional.

Ni el sistema internacional, ni el interés nacional son realidades estáticas, ahistóricas y prefijadas; por el contrario, el constructivismo los entiende como realidades “dinámicas y cambiantes, producto de lo que hacen sus actores. La interacción crea y define posiciones que determinan sus intereses” (Medina, Ob.cit). La Seguridad tiene como columna vertebral a la identidad, los recursos económicos, el territorio; las armas solo cobran sentido gracias a los significados “intersubjetivos” que los designan como tales (Vitelli, 2011, citado por Medina). Desde esta perspectiva, no existe tal anarquía en el espacio internacional, el cual es un producto de las interacciones entre actores estatales y societales. Es así como se abrió paso el concepto de la Seguridad de la persona humana, cuyos intereses y prioridades serían diferentes a los de la seguridad tradicional de los Estados. La Seguridad Humana no es subsidiaria de la Seguridad Nacional; las amenazas a la seguridad de las personas vienen de la cotidianidad de la vida, antes que de una eventual guerra (Medina, 2014).

La Escuela de Copenhague, una de las más importantes fuentes del constructivismo en las teorías de la seguridad, planteó el enfoque de la Seguridad Multidimensional. Los investigadores de esta Escuela -Barry Buzan y Oleg Weaver- insistieron en que la seguridad no tiene un solo objeto y sostuvieron la necesidad de contar con una seguridad multidimensional, donde las amenazas tienen una doble dimensión: una objetiva, de-



terminada por el Estado, y otra subjetiva que depende de las formas en las que son percibidas por los actores y puestas por ellos en el debate político. Las prioridades tendrían que determinarse en cada momento histórico. En último término, la Seguridad de las sociedades o los Estados consiste en “librarse” de las amenazas con el fin de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad y a su integración funcional frente a fuerzas de cambio que se consideren hostiles (Buzan, 1991).

En el siguiente cuadro, presentado por Medina (2014), se muestra la evolución teórica y objeto referente de la seguridad.

**Cuadro 1:** Evolución teórica y objeto referente de la Seguridad

<b>Objeto referente</b>	<b>Contenido</b>	<b>Postuladores</b>
Sistema internacional	Estabilidad Interdependencia Regímenes internacionales	Institucionalismo neoliberal
Estado	Soberanía y poder Integridad territorial	Realismo Neorrealismo
Colectividades o grupos	Identidad societal	Constructivismo
Individuo	Supervivencia Bienestar	Nuevos enfoques Teorías críticas

**Fuente:** Adaptación de Moller (1996). Medina Quintero.

En su artículo “El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad”, Francisco Rojas Aravena (2008) introduce el siguiente cuadro sobre las cinco principales amenazas por subregión.

**Cuadro 2:** Principales amenazas por subregión (2006)

Cono sur	Países andinos	Centroamérica	Caribe
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de armas	Crimen organizado	Desastres naturales	Tráfico de armas
Crimen organizado	Tráfico de armas	Crimen organizado	Desastres naturales
Pobreza	Pobreza	Tráfico de armas	Crimen organizado

**Fuente:** Rojas Aravena (2006).

Francisco Rojas Aravena (2016) opina que en la Conferencia de Seguridad hemisférica en México en 2003 se aceptaron las definiciones de la Seguridad Humana y se entendieron sus dimensiones sobre una base filosófica y no operativa. Una consecuencia de ello es que los conceptos de Seguridad Humana no pudieron trasladarse a los planos de política pública debido a que eran poco operacionales para definir mecanismos de gestión. El riesgo de la superposición entre las políticas de

defensa y seguridad implica que las definiciones sobre el empleo de la fuerza militar y policial o de otros agentes de seguridad del Estado queda desdibujada, siendo que en el derecho constitucional comparado, pertenecen a distintos ámbitos. La influencia de los Estados Unidos en ese momento permitía que se visualice unívocamente al terrorismo y al narcotráfico como las amenazas hemisféricas. También es cierto que no era fácil -tampoco lo es ahora- distinguir entre amenazas externas e internas y, por tanto, entre Seguridad externa e interna dada la naturaleza híbrida de las amenazas y su impacto dual y simultáneo en la seguridad doméstica e internacional.

También es cierto que en América Latina la debilidad institucional del Estado sigue siendo una realidad; los delitos transnacionales vinculados al crimen organizado y su mimetización cada vez más profunda con el delito común representan un grave problema -una amenaza- que incide sobre su capacidad para proporcionar los mínimos de seguridad, protección y acceso a los bienes públicos por parte de sus ciudadanos. Otros autores concuerdan en que los desafíos que quedan pendientes en estos países son, entre otros, atender a las necesarias reformas internas relacionadas con la actualización del sistema penal como arma jurídica, con las profundas reformas militares y policiales y con políticas de Estado que conduzcan a la reconversión de estas instituciones bajo valores democráticos.

En la región sobran ejemplos muy claros: Colombia, cuyas fuerzas siguen enfrentando al crimen orga-

nizado coaligado con las insurgencias (bandas criminales, carteles, guerrillas, grupos paramilitares). Por su parte, el Estado mexicano tuvo que sacar de sus cuarteles al ejército y a la marina para combatir al “narco” y Brasil debió utilizar sus fuerzas armadas para luchar contra la comercialización de droga en las favelas (Abreu, 2011).

## **II. De los conceptos a las estrategias de gestión de la seguridad integral**

### ***Una cuestión de rupturas profundas: análisis estratégico y visión política***

Operativizar los nuevos conceptos y alcanzar una visualización estratégica de la gestión de Seguridad sigue siendo un asunto pendiente no solo en América Latina. Hablamos más bien de un proceso en marcha que, por su misma textura material y simbólica, implica asumir cambios drásticos y superar obstáculos arraigados en la cultura de la defensa entendida como “de la guerra”, cultura prevaleciente durante todo el siglo XX en el campo de las relaciones internacionales y, de alguna manera, en las relaciones entre los estados nacionales. Para analizar las repercusiones de los cambios en las diversas situaciones nacionales, más allá del espacio hemisférico occidental hegemónico por los Estados Unidos, resulta de interés particular el documento de Félix Arteaga por su dimensión comparativa de los procesos europeos en sus inicios alrededor de 2007 (Arteaga, 2008).

En su artículo “Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española”, Félix Arteaga (2008),

ensaya una descripción y análisis de las respuestas de algunos países a este proceso de cambio. Por el momento en el que ocurren, también pueden considerarse como un mecanismo de distanciamiento frente a la estrategia de seguridad preventiva de los Estados Unidos, ya en marcha con la guerra de Irak. Habría que recordar que no todos estos países concordaron con esta decisión y tan solo lo hicieron España e Inglaterra. Lo cierto es que desde 2007, los países europeos occidentales empezaron a hacer públicas sus nuevas “estrategias nacionales de Seguridad”; es el caso de los Países Bajos, Reino Unido, Alemania y Francia. España terminó sus discusiones en 2011.

Algunos países en el mundo occidental disponían de libros blancos de defensa o de seguridad interior debido a la popularización de las medidas de confianza mutua y seguridad de los años noventa. Sin embargo, no se había decidido emular la tradición estadounidense (ni el precedente de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003) al poner por escrito sus conceptos y sus estrategias. Hasta prácticamente la última década del siglo anterior se mantuvo una diferenciación de las fuentes de riesgo: las internas, que afectaban a la seguridad y propiedad individual de los ciudadanos, y las externas, que amenazaban a la supervivencia del propio Estado. Esa dicotomía se traducía en una separación nítida entre las dimensiones exterior e interior de la Seguridad (Arteaga, Ob.cit).

La globalización puso a prueba este reparto de funciones y creó un *continuo* de seguridad en el que se

incorporaron nuevos problemas (segurización). La respuesta a los cambios se ha encontrado con varios problemas estructurales: **El primero es de conocimiento**, porque se trata de fenómenos recientes de los que se conoce poco sobre sus causas, dinámica y efectos y que, además, evolucionan de forma acelerada, lo cual dificulta el hacerles frente. **El segundo es de complejidad**, porque cada fenómeno presenta varias dimensiones de riesgo que frecuentemente interactúan entre sí. A cuestiones como las pandemias, el tráfico de seres humanos o la proliferación nuclear resulta difícil hacerles frente desde una sola política o ministerio. **El tercero es de medios**, porque la globalización ha mermado también la superioridad y eficacia de los instrumentos tradicionales de los Estados; tienen que utilizarlos de distinto modo y combinarlos de forma que sean efectivos frente a nuevos actores individuales, a grupos criminales, a bandas urbanas, a grupos terroristas y a movimientos insurgentes.

Siguiendo a Félix Arteaga (2008), entre los nuevos conceptos y sus contenidos pueden encontrarse rasgos comunes en las estrategias elaboradas. Sin embargo, cada estrategia tiene matices particulares. Primero, **la seguridad emerge como un concepto superior** que desplaza del centro de la atención gubernamental a otros conceptos como la defensa nacional o la seguridad interior. El **objeto de la seguridad** es la protección de los ciudadanos frente a graves riesgos colectivos por parte del Estado. La protección ya no incluye únicamente el catálogo de manifestaciones posibles de los riesgos, como

ocurría hasta ahora, sino también los fenómenos que los provocan o agravan (globalización, cambio climático, competición por energía, pobreza, desigual o mala gobernanza, riesgos demográficos) y los riesgos poco probables (sorpresas estratégicas) que pueden causar daños irreparables a las sociedades avanzadas.

Las ENS (Estrategias Nacionales de Seguridad) parten de un análisis más o menos exhaustivo de los riesgos que afectan al concepto de Seguridad adoptado a largo, medio y corto plazo. En función de la valoración, las ENS establecen las respuestas a adoptar: qué se necesita hacer y los instrumentos que se deben aplicar. Todas las ENS articulan **la relación entre objetivos y medios** y ofrecen el marco genérico de recursos disponibles para llevar a cabo las estrategias. No se crea una nueva política, la de Seguridad, ni se amplían las de defensa o interior, pero todas las existentes deberán adaptarse a las orientaciones de la nueva *metaestrategia* en un proceso de ajuste de los instrumentos, competencias y recursos estatales al nuevo concepto. **De este modo, se consigue el efecto de integración** porque la ENS sirve de guía y orientación al resto de las estrategias y políticas de la administración, alineando todos los planeamientos derivados y evitando duplicaciones, contradicciones o vacíos en las estrategias y políticas existentes desde el principio, en lugar de recurrir a la coordinación posterior como hasta ahora.

Las ENS necesitan revisar todo el conjunto de procedimientos, organización y mecanismos y actuación

de cada uno de los actores -diplomáticos, militares, policiales, de protección civil y de inteligencia, entre otros- implicados en la Seguridad Nacional. Además, abren ese proceso futuro a la participación de nuevos actores políticos y sociales como el Parlamento, la sociedad y los expertos en su evaluación y revisión, de forma que sea posible alcanzar una cultura de Seguridad. Se genera, de este modo, un cambio cualitativo sostenido en el tiempo. Para ello, los gobiernos deben crear organismos que refuercen las capacidades estatales de prospección (visión), de análisis (método) y de integración y supervisión (liderazgo) de todas las estrategias y políticas derivadas de las ENS en vigor. **La integración es el nuevo enfoque porque la coordinación interministerial no ha sido suficiente** y las nuevas ENS han tenido que admitir la necesidad de contar con formatos supra ministeriales –como el Consejo de Defensa y Seguridad Nacional en Francia y el Comité sobre Seguridad Nacional, Relaciones Internacionales y Desarrollo en el Reino Unido– para albergar las reuniones decisorias de los ministros del Gobierno junto con secretariados permanentes encargados de elaborar el diseño y supervisar la ejecución de las ESN.

### **La reconversión de las estrategias de Seguridad para la nueva era**

La reconversión de los conceptos y estrategias de Seguridad también llegó con especial significación en las Alianzas que configuraron las relaciones de fuerza en la



política de bloques propia de la Guerra Fría. En 1991, el Pacto de Varsovia se desplomó juntamente con la Unión Soviética. Este pacto estuvo integrado en 1954 por los países liberados por la unión Soviética en la Segunda Guerra Mundial: Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y la propia URSS y se constituyó, junto con la OTAN, en un factor de estabilidad del sistema mundial durante la Guerra Fría. Los bloques del comunismo y el capitalismo, enfrentados por diferencias ideológicas irreconciliables, protagonizaron enfrentamientos no directos -como aquellos característicos de una guerra convencional- pero sí crearon una tensión internacional que extrañamente consiguió un equilibrio de fuerzas a partir del poder de disuasión del arma nuclear que las dos potencias cabezas de alianza poseían (Spanier, 1991).

Quizá habría que destacar que los países integrantes del Pacto de Varsovia, al igual que los de la OTAN, mantenían una relación subordinada a sus respectivas potencias, al menos durante la etapa inicial. El mencionado tratado tuvo como antecedente el de Bruselas, firmado en 1948 entre Reino Unido, Francia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo y tuvo como finalidad hacer frente a la amenaza soviética que se iba extendiendo por el este de Europa y ante la cual los países de Europa Occidental, muy desgastados por la guerra, se encontraban impotentes para defenderse individualmente. El Tratado del Atlántico Norte lo firmaron 12 países, 10 europeos más Estados Unidos y Canadá y ha ido evolucionando hasta los 29 que lo constituyen hoy en día y

que serán 30 si ingresa Macedonia del Norte, como está previsto. (Feliú, 2019).

En cada reunión se alcanza un nuevo “concepto” que actualiza el anterior. En 1991, tras la disolución de la URSS, se emitió el quinto concepto estratégico de la OTAN hacia una estabilización de la Europa del Este y una expansión de la Alianza. Por fin, y como consecuencia del paso de una estrategia bipolar a una multipolar, surgen en 1999 y 2010 los conceptos estratégicos sexto y séptimo debido a la existencia de riesgos y conflictos, ya no sólo en Europa, sino en diversas regiones como los Balcanes, Irak y también Afganistán.

Antes de 2010, en estos conceptos no se hablaba de amenazas, sino de riesgos. Sin embargo, las consecuencias del 11 de septiembre de 2001 llevaron a considerar la existencia de una *zona gris*. En esta se contemplan cuestiones como: la creciente capacidad nuclear de Rusia, China, Irán o Corea del Norte; se afirma la convicción de que los ataques cibernéticos no sólo son posibles, sino que ya se han producido. El concepto de amenazas híbridas o acciones combinadas incluye fenómenos que integran simultáneamente los ataques convencionales, las acciones de insurgencia, el terrorismo, el crimen organizado, las operaciones psicológicas, de información y económicas que actúan en la *zona gris*; es decir, por debajo del umbral de la guerra, en una situación intermedia entre la paz y la guerra, como la que se vivió en el último conflicto de Crimea. (Martínez, S, 2019)

Un concepto estratégico aliado es el documento por excelencia, donde se expone la forma en la que la Alianza empleará sus capacidades políticas, militares y de diplomacia pública para hacer frente a la estructura de amenazas, riesgos y oportunidades en un período histórico determinado. Las estrategias nacionales son más coherentes y creíbles porque hay una mayor interrelación entre objetivos y recursos. Los conceptos estratégicos solo pueden referirse a las competencias e instrumentos comunes que son inferiores en su variedad a los que disponen los Estados. (la OTAN solo dispone de instrumentos diplomáticos, militares y de comunicación).

Acabada la Guerra Fría, la Alianza también se vio en la necesidad de justificar su existencia. El 12 de diciembre de 1991 introdujo el principio de la indivisibilidad de la Seguridad y se expandió hacia una connotación más amplia en contenidos y ámbito geográfico. Para esto, adoptó el concepto operativo de gestión de crisis. También fijó el enfoque amplio de la Seguridad, su carácter defensivo, el planeamiento, las actividades conjuntas, la combinación de fuerzas nucleares y convencionales como principios de la Alianza. A propósito del espacio geográfico de actuación, cabe destacar que el espacio pasó de ser “europeo” a ser “euroatlántico” (algo más que regional, pero algo menos que global) y se suprimió la defensa colectiva como categoría explícita de seguridad.

Actualmente, la OTAN debe tener en cuenta las lecciones aprendidas en las operaciones balcánicas y asiáticas emprendidas tras los atentados del 11-S de 2001. Además, necesita precisar su ámbito de actuación para evitar que la expansión ilimitada del concepto de Seguridad (security continuum) acabe desnaturalizando el carácter político-militar de la Alianza. Adicionalmente, es muy importante diferenciar los aspectos militares de otros que no lo son, cuando se trata de gestionar crisis en donde existen amenazas híbridas y se requiere una atención integral. (Arteaga, 2011).

### **III. América Latina, el reino de la vieja seguridad nacional**

#### ***Viejos dogmas y resistencias al cambio***

En América Latina, donde las ideas de lo militar como sentido fundacional del Estado han tenido una raigambre profunda, ha sido difícil alcanzar una perspectiva civilista en la construcción de una estrategia de Seguridad integral concordante con el moderno Estado de derecho. Esto se debe a la supervivencia de la doctrina de la Seguridad Nacional en las instituciones, en la educación militar y a la influencia que esto ha tenido en la cultura política nacional. La identificación de esta problemática en la región fue relativamente tardía y su esclarecimiento se atribuye a José Núnn, según Francisco Leal, (Leal Buitrago, 2003 & 1966) Núnn ha estudiado a fondo la doctrina de la Seguridad Nacional y la forma en la que se consolidó como categoría política y militar

durante la Guerra Fría en las zonas de influencia de los Estados Unidos. La doctrina se estableció como defensa militar y como seguridad interna (un temprano concepto de lo integral) frente a las insurgencias fomentadas por la revolución cubana. Lo específico es que incluía una concepción de gestión militar de la Seguridad desde el Estado a partir de una “ocupación” de las instituciones estatales por parte de los militares (Leal Buitrago, 2003).

Los impactos de esta visión totalizadora de la sociedad y la política, con ecos de la doctrina de la guerra total de Ludendorff, estrategia alemán en la Primera Guerra Mundial, fueron más profundos y duraderos de lo que entonces se podía pensar. Dada la diferenciación geopolítica e histórica de los países latinoamericanos, se produjo una diversidad de opciones en la adecuación de la doctrina desde la original, elaborada en la academia de guerra del Brasil (Ugarte, 2011; Leal, 2003; Fitch, 1998). Para efectos de este trabajo, vale la pena señalar una de esas versiones que tomó forma en el CAEM (Centro de Altos Estudios Militares del Perú) como variante desarrollista de la doctrina, que legitimó el primer intento de golpe de la Seguridad Nacional en 1962 y, tras su fracaso, el de 1968. Otra traducción muy semejante y más duradera ha sido la ecuatoriana. Estas versiones identificaban a las oligarquías como la amenaza interna, el mayor escollo para el desarrollo del país y causa inmediata de la desigualdad social, la pobreza y, por consiguiente, de la subversión (Leal Buitrago, Ob. Cit.) Otros analistas postulan que este tipo de incursiones militares en la vida pública responden a la inestabilidad política que crea vacíos institucionales, ideológicos y éticos. La corporación militar cree

que es la única fuerza política organizada, por lo que actúa como “agencia integradora de la nación y no como una institución que debe ser integrada por ésta” (Leal Buitrago, Ob. Cit)

Otras formas del desarrollismo militar se dieron en momentos históricos distintos en Bolivia, Panamá y Brasil. En este rango, se puede incluir al fenómeno del Socialismo del Siglo XXI, a lo largo de los quince años que duró el liderazgo de Hugo Chávez en Venezuela. Se podría hipotetizar que en sus inicios este fenómeno tuvo connotaciones de la doctrina de la Seguridad Nacional, variante desarrollista. Fue asó, al menos en su momento de insurrección contraoligárquica y en la de la” revolución estratégica”, que ocurrieron ya en un contexto de globalización, distinguiéndose de las anteriores formas propias de una etapa de desarrollo nacional. También es importante anotar que en estos tres casos, e inclusive en el desarrollismo de Omar Torrijos, participaron en esas construcciones elementos de la izquierda militante y académica (Andrews, 2017).

### **El Ecuador, uno de los casos emblemáticos de fallida transición de la Seguridad Nacional a la Seguridad Integral**

La Doctrina y Estructura de la Seguridad Nacional dio lugar a una verdadera gestión militar del Estado, la cual perduró y tuvo importantes impactos en la vida política del país. Si bien su letra permaneció oculta al público, desde su implementación por la dictadura de 1963, fue utilizada para frenar a la oposición, imponien-

do tempranamente un sistema penal militar. En Ecuador, la doctrina tuvo una versión desarrollista predominante (la etapa de Rodríguez Lara) además de otra contrainsurgente militar (la del triunvirato); introdujo una impronta en un país que recién desde los años setenta empezaba un proceso de modernización gracias a los recursos petroleros que por primera vez fueron manejados por el Estado entre 1972 y 1979 (durante los gobiernos militares). Antes de esto, la economía del país era dependiente del poder de la oligarquía nacional.

De todo ello, quizá lo más sobresaliente ha sido la capacidad de la variante doctrinaria desarrollista de la Seguridad Nacional que se ha mantenido latente en países como Ecuador, Perú y Venezuela para construir mecanismos y dispositivos de permanente vigilancia de los “sectores estratégicos” o para resignificar otros desde esta perspectiva. Por ejemplo, en el breve gobierno del coronel Lucio Gutiérrez (2003-2004), quien ascendió al poder por la vía electoral en Ecuador o en el caso de las misiones venezolanas de la fuerza armada en política social incluidas en la Constitución (CIDOB, 2019). Los sectores estratégicos fueron parte de las negociaciones entre la institución armada y el primer gobierno civil en el Ecuador en 1979 durante la transición. Varios gobiernos delegaron funciones de gestión directiva en el campo petrolero, de energía y de construcción a los militares.<sup>6</sup> Posteriormente lo hicieron en el campo de la

---

6 En general, durante los pactos de la transición democrática, 1978-1979- se aceptaron demandas de los militares que condicionaron la entrega del poder; entre ellas la tutela permanente de los sectores estratégicos, especialmente

política social e incluso ha habido promociones de militares graduados en desarrollo como armas, fomentando desde la educación y la capacitación militar esta desviación de la carrera profesional.

Una herencia de la Seguridad Nacional -que subsiste en algunos países como Ecuador, Colombia y Perú- es el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas como organismo rector de la gestión de la institución militar. Los demás países lo han sustituido por una Jefatura Conjunta. Al menos en el Ecuador, durante las dictaduras y los gobiernos civiles hasta la expedición de la Ley de defensa nacional de 2007, el Comando Conjunto funcionó como un verdadero aparato institucional, paralelo al gobierno, con atribuciones de decisión y veto sobre políticas públicas no solo de defensa y seguridad interna, sino sobre otras como economía, relaciones internacionales, vialidad y otras. (Sepúlveda; Alda Mejías, 2016)

**El Art. 48, Capítulo V, de la Ley de Seguridad Nacional -expedida en agosto de 1979- RO 887, se establece que, entre las funciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, COMACO, están:**

---

del petróleo, que por largo tiempo tuvo una administración de la Marina. Posteriormente, otros gobiernos recurrieron a esas designaciones. Lucio Gutiérrez 2006 nombró ministros militares en energía y política social. Su sucesor Palacios -2006-2007 nombró administradores militares en Aduanas, Rafael Correa hizo lo mismo al comienzo de su mandato; mientras que su vicepresidente y sucesor Lenin Moreno dispuso de un contingente permanente de militares para su misión humanitaria Manuela Espejo, destinada a proyectos de ayuda a ciudadanos discapacitados, entre 2007 y 2009.



- Asesorar en la organización y planificación del empleo de las empresas de telecomunicaciones, transportes, construcciones y demás cuyo concurso interese a la Seguridad Nacional y particularmente, a la Defensa militar del país, así como a las instituciones consideradas paramilitares.
- Las instituciones consideradas paramilitares para efectos de la versión ecuatoriana de la Ley de Seguridad Nacional serían la Policía Nacional, la Defensa Civil, Los Bomberos, La Cruz Roja.

El tramo de los artículos que van desde el 35 al 40, que tratan del Frente Militar, es especialmente significativo. El Art. 38 permite explícitamente la participación de las fuerzas militares en la Seguridad Interna. El concepto de “Fuerza Pública” en la Constitución de 1998 sirvió para referirse a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional, en conjunto, pero asignando a la última la condición de fuerza subordinada a la institución militar. El Art. 189, se refiere al Consejo de Seguridad Nacional, cuya Secretaría, dependiente del COMACO, estaba a cargo de un general de las Fuerzas Armadas, como el “organismo superior responsable de la defensa nacional” en lugar del ministerio de defensa, que, en la última Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas vigente hasta 2009, se lo asumía como “organismo de las Fuerzas Armadas”. Estas disposiciones carecían de lógica jurídica, puesto que los Ministerios del Estado son la

representación del poder ejecutivo frente a las Fuerzas Armadas y son los responsables superiores de la política de defensa, en condiciones normales de funcionamiento del Estado de derecho. En el Art. 190, se dice que las Fuerzas Armadas “podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional”, lo que equivale a decir que la administración del desarrollo podría hacerse con criterios de defensa militar y la administración de la defensa con criterios de desarrollo económico (Aguilar, 2006).

Esta discusión demuestra las arbitrariedades existentes en el manejo de la Ley ecuatoriana de Seguridad Nacional y de su reglamento, cuando las circunstancias históricas estaban bajo mínimos en cuanto a los controles civiles. Esto ocurrió durante los períodos dictatoriales, pero también después, por el desconocimiento de los políticos civiles de las reglas de juego para poner a los militares en la situación que les corresponde, es decir, en situación de subordinación al poder civil. Recién el 2 de agosto de 1979, esta ley fue codificada y expedida en el Registro Oficial N° 887, en vísperas de la entrega condicionada del poder político al presidente Jaime Roldós. En realidad, estos cuerpos pseudolegales ya estaban en marcha en círculos militares, y en 1963 ya se había elaborado un Reglamento que, para los militares, era como Ley Suprema en ausencia de Constitución durante las dictaduras. El reglamento contenía materias referentes al manejo del sistema de inteligencia y la reglamentación de los Estados de Emergencia. En 1991

se aumentó a la Ley el tema de la Defensa civil, la misma que quedó vinculada al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, al igual que el Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN- (Aguilar, 2006).

El Reglamento estipula que los ordenamientos de la seguridad allí prescriptos prevalecerán al cambio de los gobiernos, esto es, atravesarán los mandatos populares. Esto era un intento irregular para blindar los textos de referencia a los temas militares y de Seguridad en el tiempo, lo que debió ser denunciado en su momento por intenciones de desacato.

### **I. Un intento de reformulación conceptual de la seguridad integral. La impronta de la sociedad civil en la constitución de 2008**

No está al alcance de los objetivos de este trabajo más que el tomar nota de las influencias regionales del fenómeno “chavista”, de sus inicios como fuerza contestataria antihegemónica y antiglobalización, de sus modificaciones, no solo durante los 13 años de su vigencia como gobierno en Venezuela, sino desde su emergencia como revuelta militar en 1992 (Biardeau, 2009). Habría que tener en cuenta que como ideología y práctica política, el chavismo tuvo distintos momentos de constitución en sí mismo y en cuanto a sus influencias mediatas e inmediatas; inició al filo de la explosión del fenómeno de globalización, pudo impactar de diversas maneras a los actores inmersos en esta épo-

ca de cambios y tensiones, muchos de los cuales tenían un carácter inédito. A partir del siglo XXI, los procesos constitucionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador -en su respectivo momento de discusión y elaboración de los textos- tienen en común su proclama refundacional y revolucionaria; su mensaje es ser producto de un liderazgo colectivo de ciudadanías movilizadas por esa explosiva expectativa de que otro mundo es posible. Esos nuevos sentidos de cambio confluyeron y se catalizaron en ese movimiento que terminó llamándose “socialismo del siglo veintiuno”. Muchos de sus ejes retomaron, en clave de ampliación de derechos, los postulados del PNUD sobre Seguridad Humana y Desarrollo Humano.

En el Ecuador, si bien promocionada por una coalición de movimientos de centro izquierda y progresistas, organizados en la plataforma electoral Alianza País, que ganó las elecciones en segunda vuelta en noviembre de 2006, la Asamblea Constituyente fue la oportunidad para que se expresara toda la sociedad civil organizada, que en la última década había realizado trabajo militante. Sostenida por la intelectualidad universitaria y varias ONGS, esta sociedad civil incluyó temas especializados como el cambio climático, la economía sostenible, el control civil de las Fuerzas Armadas, el debido proceso, la unidad jurisdiccional del Estado y otros referidos al estado de derecho. El movimiento indígena y su brazo político Pachakutik, entre otros, exhibieron un trabajo reivindicativo de los derechos tradicionales de la comunidad, el uso comunitario del agua y una oposición anti

minera. Otras fueron las reivindicaciones por un sistema jurídico modernizado y profesionalizado, por la inclusión de grupos vulnerables, por los derechos de las mujeres y de género. Por estas razones, los éxitos electorales y los de la Asamblea que consagró a la Constitución de 2008 con la perspectiva de imprimir en ella todas esas reivindicaciones, no pueden ser imputados únicamente a la plataforma electoral de Alianza País, que la representó, sino al conjunto de voluntades que también lograron una representación en la Constituyente y que se empeñaron en esa reformulación o refundación del Estado, asumida por todos como un mandato, dada la abrumadora adhesión que recibieron.

### **Las bases doctrinarias de la Seguridad Integral en la Constitución de 2008**

La Constitución de 2008 fue una respuesta generalizada a los muchos años de frustración económica y política propiciada por una clase política que no pudo conducir un proceso democrático luego de las dictaduras. Su antecedente inmediato fue el fenómeno llamado “rebelión de los forajidos”, cuyo profundo significado debe ser todavía analizado. En gran parte se trataba de una urgencia por la renovación institucional del país; al menos era eso lo que sostenía la ciudadanía quiteña, eje de la rebelión. Fue una reivindicación por instituciones que se mezcló con la clásica y masiva movilización callejera. (Revista Semana, 24 de abril de 2005) <sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> La revolución de los forajidos, Revista Semana, 24 de abril, 2005. <https://www.semana.com/mundo/articulo/la-revolucion-forajidos/72230-3>. Con este nombre se conoció a la semana de movilizaciones

**De las constituciones ecuatorianas anteriores, la Carta Política expedida el 20 de octubre de 2008 -RO AÑO II nro. 449- resultó ser la más explícita en materia de Seguridad.** Expresamente, la Constitución empieza por indicar en el Art. 3. núm. 6 que es deber primordial del Estado “*garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la **Seguridad Integral** y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción*”. A lo largo de los textos se trasluce que la “Seguridad Integral” no es un fin en sí mismo, sino que se refiere a las personas, siendo el Estado el instrumento para garantizarlo. Asimismo, el concepto de Seguridad Humana está definido en el art. 393, donde se dice que:

*El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.* (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Registro Oficial 448 de 20 de octubre de 2008)

---

en todo el país, para lograr el derrocamiento del presidente Lucio Gutiérrez, quien asumió el poder en 2003 al frente de un partido político (Sociedad Patriótica) que emergió desde la propia institución militar. Gutiérrez era cabeza visible de un grupo fascinado por el chavismo y sus reivindicaciones, que ellos asumían como semejantes a las que habían sostenido los gobiernos militares de Ecuador en los años setenta. El 21 de enero de 2000 ese grupo militar aliado con los indígenas de la CONAIE protagonizó el golpe de Estado que derrocó al presidente Jamil Mahuad, quien además había firmado la paz con el Perú. En esta vez, el mismo Gutiérrez fue golpeado por un pueblo enfurecido contra su gobierno sin rumbo, cuando descabezó a la Corte Suprema de Justicia a la que quiso maniobrar.

Es evidente que en el trabajo de las comisiones constitucionales se conjugaron elementos de la doctrina de Seguridad Humana con las del Desarrollo Humano, junto con los conceptos de “protección” y “precaución” centrados en las personas y sus derechos como sujetos. También en el ámbito de la Seguridad tradicional -defensa, seguridad pública- quedaron definidos y diferenciados esos campos, así como las misiones militares de las policiales. Es importante resaltar que, en esta Constitución, la Policía Nacional ya no es reconocida como “fuerza auxiliar” de las fuerzas armadas, sino en su propia doctrina jurídica y de empleo, referida a la seguridad pública y ciudadana. Esta reivindicación fue expresada por la misma institución policial ante las comisiones, a raíz de un cambio doctrinario operado en sus filas desde comienzos de la década.

En el cuadro siguiente, se identifican secuencialmente los conceptos relativos a la Seguridad que están insertos a lo largo del texto. En este artículo se los agrupa de acuerdo con criterios de especificidad del ámbito del que se ocupan, para demostrar que en el texto constitucional están claras las dimensiones para organizar un Sistema de Gestión de la Seguridad Integral. Junto con los conceptos, se pueden identificar las amenazas o riesgos a los que responden y las prioridades establecidas en la Constitución. En el siguiente gráfico, se han establecido cinco apartados con cada uno de los conceptos y procedimientos correspondientes a los intereses estratégicos del Estado de acuerdo con lo establecido en la Constitución.

### Cuatro 3: Subsistemas de seguridad según la Constitución de 2008

<p><b>Dimensión Uno:</b></p> <p>“Defensa de la soberanía e integridad territorial”</p>	<p>Art. 4.- Inviolabilidad y unidad del territorio nacional.</p> <p>Art. 5.- El Ecuador es territorio de paz, se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas extranjeras.</p> <p>Art. 57.- Limitación de las actividades militares en territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. (requiere una ley)</p> <p>Art. 15.- Misión fundamental de las Fuerzas Armadas es la defensa de la soberanía y la integridad territorial.</p> <p>Art. 261.- El Estado central tiene competencia exclusiva sobre la defensa nacional</p> <p>art. 416.- Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. propugna la solución pacífica de las controversias y los conflictos internacionales, y rechaza la amenaza o el uso de la fuerza para resolverlos.</li> <li>2. condena la injerencia de los Estados en los asuntos internos de otros Estados, y cualquier forma de intervención, sea incursión armada, agresión, ocupación o bloqueo económico o militar.</li> <li>3. promueve la paz, el desarme universal; condena el desarrollo y uso de armas de destrucción masiva y la imposición de bases o instalaciones con propósitos militares de unos estados en el territorio de otros.</li> </ol> <p>Art. 423.- La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe, será un objetivo estratégico del Estado para impulsar política común de defensa y consolidar alianzas estratégicas para fortalecer la soberanía de los países y de la región.../para/ “promover estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural”.</p>
--	--



<p><b>Dimensión Dos</b> “Protección interna y orden público”</p>	<p>Art. 66. Reconocimiento y garantía del derecho a la integridad personal.</p> <p>Art. 83.- Garantía del derecho a la seguridad jurídica. Art. 158.- Protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.</p> <p>Art. 160. Protección interna y el mantenimiento del orden público.</p> <p>Art. 163.- Formación de agentes de protección civil y orden público en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza.</p>
<p><b>Dimensión Tres</b></p> <p>“Riesgos y desafíos, que implican medidas de precaución y mitigación en desastres”</p>	<p>Art. 72.- ...impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por explotación de recursos naturales no renovables.</p> <p>Art. 164.- /se/...podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de...calamidad pública o <u>desastre natural</u>.</p> <p>Art. 261.- el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:</p> <p>7. el manejo de desastres naturales.</p> <p>Art. 389.... <u>el sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos</u> está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley.</p>

<p><b>Dimensión Cuatro.</b> Economía sustentable.</p>	<p>Art. 281.- La soberanía alimentaria constituye <u>un objetivo estratégico</u> y una obligación del Estado.</p> <p>Art. 284.- La política económica tendrá /como/ objetivo...</p> <p>“asegurar la soberanía alimentaria y energética”.</p> <p>Art. 12.- El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico.</p> <p>Art. 14.- Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país,</p> <p>Art. 400.- El Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional.</p> <p>Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del presupuesto del Estado, y la inversión y la asignación de los recursos públicos</p> <p>El TITULO VII desarrolla el RÉGIMEN DEL BUEN VIVIR, leitmotiv del gobierno de la Revolución Ciudadana, en el cual se habla del manejo sustentable de los recursos naturales, tecnología, innovación, saberes ancestrales, biodiversidad, hábitat y ecosistemas.</p>
---	--

**Fuente:** Constitución de la República del Ecuador 2008

La nueva Constitución entró en vigor luego de su inscripción por Decreto Legislativo en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. La primera Disposición Transitoria estipulaba, entre otros mandatos urgentes, la expedición de La ley que regulara la seguridad pública y del Estado en el plazo máximo de 360 días. (Constitución 2008) <sup>8</sup> La Ley se materializó luego de un proceso político al interior de las fuerzas en el poder puesto que distintos actores se disputaron su elaboración. <sup>9</sup> En realidad, el texto de la Ley recogió los principios correspondientes de la Constitución y definió los organismos políticos administrativos. El Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa se constituyó en el órgano ejecutivo y sede del Consejo de Seguridad Nacional. La ley definió en su Capítulo III, Art. 11 los órganos ejecutores del sistema en cuanto a las acciones de defensa, orden público, prevención y seguridad ciudadana y gestión de riesgos e inteligencia, conforme a lo siguiente:

---

8 Constitución Política del Ecuador, 2008. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf). LEY DE SEGURIDAD PUBLICA Y DEL ESTADO Ley 0 Registro Oficial Suplemento 35 de 28-sep.-2009 Ultima modificación: 09-jun.-2014.

9 Testimonio propio.

<b>De la defensa</b>	Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y Fuerzas Armadas
<b>Del orden publico</b>	Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos y Policía Nacional. Deberá coordinar con los órganos correspondientes de la función judicial.
<b>De la Prevención: protección de la convivencia y seguridad ciudadanas</b>	Todas las entidades del Estado.  Art. 23.- De la seguridad ciudadana. -. creación de adecuadas condiciones de prevención y control de la delincuencia, del crimen organizado, del secuestro, de la trata de personas, del contrabando, del coyoterismo, del narcotráfico, del tráfico de armas y del tráfico de órganos.
<b>De la Secretaría Nacional de Inteligencia</b>	Art. 17.- Del requerimiento de información. - Los ministerios y otras entidades públicas entregarán a la Secretaría Nacional de Inteligencia la información que les sea requerida. Clasificación y desclasificación de la información según condiciones previstas en la Ley.
<b>Gestión de riesgos</b>	Art. 390.- Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades... sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario.

<b>Complementariedad de las Fuerzas</b>	Con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional.
<b>Control de la Seguridad</b>	<p>Art. 393.- El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas...La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a organismos especializados.</p> <p>Art. 131.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político... por incumplimiento de las funciones de las ministras o ministros de Estado, o... máximas autoridades...</p> <p>Art. 204.- El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público.... La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público... protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.</p> <p>Art. 429.- La Corte Constitucional es el máximo órgano de control...</p> <p>PRIMERA TRANSITORIA. El órgano legislativo, en el plazo máximo de ciento veinte días desde la entrada en vigencia de esta Constitución aprobará La ley que regule la seguridad pública y del Estado.</p>
<b>Título VI De los estados de excepción</b>	Art. 32.- Los casos previstos en la Constitución... son: agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

**Fuente:** Constitución de 2008. **Elaboración:** propia.

Por lo expuesto, es posible colegir que en la intencionalidad de los actores políticos y técnicos estuvo la conformación de un Sistema de Seguridad basado en la complejidad y **con miras a una gestión interagen-**  
**cial** que debía ser construida en los años siguientes. Casi lo lograron, al menos en los papeles iniciales. Faltaba profundizar y adquirir conocimiento de las experiencias en los países que han adoptado el modelo; esto es, los occidentales europeos que no son potencias, pero tienen más profundidad al intercalar la ciencia con la experiencia. Al no ser potencias, no juegan al poder mundial, sino al posicionamiento de sus países en un mundo caótico a través del diseño de visiones estratégicas más realistas. En su lugar, el gobierno de la Revolución Ciudadana-Alianza País, que posteriormente devino en una suerte de autoridad carismática en degradación política acelerada, sucumbió a las tentaciones ideológicas y perdió el curso. Recurrió a las experticias cubanas, venezolanas e iraníes sobre todo en materia de inteligencia.<sup>10</sup>

---

10 Ministerio de Defensa Ecuador. Julio 28 2014. Exitoso avance de compromisos entre Ecuador y Venezuela en Seguridad y Defensa. <https://www.defensa.gob.ec/exitoso-avance-de-compromisos-entre-ecuador-y-venezuela-en-seguridad-y-defensa/> la ministra de Defensa del Ecuador, María Fernanda Espinosa, y la ministra del Poder Popular de la República Bolivariana de Venezuela, almirante en jefa Carmen Teresa Meléndez, analizaron este domingo en Caracas los avances de la agenda de cooperación en temas de seguridad y defensa... Una de las prioridades es potenciar el trabajo del Consejo de Defensa Suramericano y la puesta en marcha de la Escuela Suramericana de Defensa, que se constituirá en un centro de altos estudios para la formación y capacitación de militares y civiles en la definición de políticas de defensa en la región.

Entre 2008 y el momento actual, el Ecuador ha atravesado graves crisis de Seguridad:

1) El ataque del ejército colombiano a un campamento de las Farc situado en territorio ecuatoriano (Pastrana, 2011).

2) La rebelión policial del 30 de septiembre de 2010 (El Comercio, sobre todo en 2010).

3) El ataque de disidentes de las Farc a la zona de Mataje, colindante con territorio colombiano.

4) El crecimiento acelerado del narcotráfico, el crimen organizado y la corrupción (Pastrana, 2011).

En ninguno de estos casos hubo una presencia efectiva de un Sistema de Seguridad Integral, ni de las instituciones creadas para este propósito.

La pérdida de eficacia de este ejercicio constitucional se pudo comprobar cuando el mismo gobierno propició reformas constitucionales para militarizar la seguridad pública y ciudadana a partir de 2013. También se emitió una legislación incongruente tratando de reformar de manera vertical las entidades de Seguridad, creando cuerpos civiles armados para el resguardo de la presidencia y autoridades ejecutivas. Por último, durante el gobierno siguiente de Lenin Moreno, pensado como una prolongación de Alianza País, pero después en ruptura con él, desde el Ministerio de Defensa se promueve una nueva “Ley Orgánica de Seguridad Integral”, ni más

ni menos que la vieja Ley de Seguridad Nacional, que la Constitución de 2008 proclamaba superar. En estos instrumentos, el concepto de Seguridad Integral y Humana es sometido a toda suerte de paráfrasis y manipulaciones semánticas. Estos temas no pueden ser tratados por hoy en este artículo y merecen una investigación propia.

En realidad, lo expuesto hace pensar en la necesidad de cimentar la Estrategia de Seguridad en una doctrina y paradigma que se afiance en el tiempo y se enriquezca con el apoyo de una comunidad académica que la conciba como un Sistema de sistemas, afín al Estado de Derecho. “La acción integral no va a llegar sólo por la reforma de los procedimientos, sino que hace falta un cambio de mentalidad entre sus actores tradicionales y una cultura de integración, un objetivo común y nítido, apoyado en un liderazgo integral”. Para implantarlos hacen falta nuevas formas de liderazgo y de interacción, falta la reforma a los procedimientos de trabajo, a los procesos de toma de decisiones, a la distribución de responsabilidades, a la formación y el adiestramiento” (Lista, 2012).

## **Epílogo**

Nos hemos detenido en el estudio del caso Ecuador para demostrar que la Seguridad tiene que ver con los procesos políticos y las condiciones de la democracia. La propuesta de una Seguridad Integral en este país surgió de las crisis y los intentos de cambio político ocu-



rridos entre 2007 y 2014. Coincidentemente, por esos años también en Europa Occidental se elaboraban las Estrategias Nacionales de Seguridad desde una perspectiva sistémica y de complejidad, en un momento especial de las relaciones internacionales por la guerra de Irak. No quiere decir que los dos procesos estuvieran vinculados, sino que ejemplifican las coincidencias que bien pueden ser entendidas en un mundo globalizado. Aquí se plasmó una versión del concepto de Seguridad Humana propuesto por el PNUD, con influencias más cercanas relacionadas a las doctrinas del “buen vivir” (Sumac Kawsay), sostenidas por movimientos ambientalistas con fuerte representación en la Asamblea Nacional Constituyente que, en 2008, produjo una nueva Constitución que amplió la gama de derechos de las personas y reconoció los de la naturaleza (Acosta, 2011).

Esta radicalidad fue posible gracias a un movimiento social amplio e indeterminado que empezó a aparecer en el panorama ecuatoriano desde fines del siglo XX; este movimiento tuvo como fondo una economía dependiente del precio internacional del petróleo y una sociedad fuertemente corporativizada sin una definida autoridad política y presidencial. La Constitución de 1998 había promovido la descentralización de la administración pública, pero ocasionó un conjunto de liderazgos municipales y regionales que reclamaban atribuciones en la Seguridad Ciudadana ante el aumento de la delincuencia. Estos poderes locales alcanzaron más influencia en la ciudadanía que el propio gobierno cen-

tral. También en lo político ocurría la atomización y el corporativismo, inclusive hubo un partido liderado por un magnate bananero e integrado por sus empleados que logró representaciones en la Asamblea Nacional.

En medio de sucesivas crisis ocurridas desde 1995 (una guerra definitiva con el Perú, dos golpes de Estado, una caída bancaria, un precio de siete dólares del barril de petróleo, un proceso de dolarización de la economía y la fuga de un millón de emigrantes) surgió el liderazgo de un “outsider” que pudo absorber las múltiples demandas y auto configurarse como una compleja representación de esa fuerza popular que pugnaba por hacerse escuchar. Rafael Correa aportó una figura juvenil, carismática y de fácil discurso con lo que se hizo conocer en 2005 durante su breve paso por el Ministerio de Economía y Finanzas, cuando recibió al presidente Chávez en su visita al Ecuador y se declaró su fan. Ganador de las elecciones en un ballottage con más del 50 % de sufragios, convocó a una Asamblea Constituyente que afirmó su poder. La Constitución resultante fue un instrumento refundacional, aprobado y recibido como un mandato ciudadano, con demandas soberanistas, anti hegemónicas en lo internacional y antineoliberales en lo económico.

Correa capitalizó su poder personal en sucesivas contiendas electorales, ya que la Constitución nueva le permitía una reelección. Ganó tres elecciones más y una consulta popular para refundar el sistema judicial. Logró la aceptación de la Asamblea para una reelección inde-

finida y, sobre todo, completó diez años de gobierno, lo cual constituye el periodo más largo de un presidente electo en la historia nacional. En total propuso tres planes integrales de desarrollo y la reformulación del conjunto de las instituciones mediante decretos ejecutivos de emergencia y procesos de legislación derivadas de la Constitución. Se alistó como figura central dentro del grupo de líderes sudamericanos que pugnaban por la integración regional desde el Socialismo del Siglo XXI, formó parte del ALBA y con ese grupo amplió sus relaciones con los países anti hegemónicos (la órbita rusa e iraní).

Sin embargo, con el paso del tiempo entró en grandes contradicciones. Su misma personalidad fue mutando hacia un liderazgo personalista y arbitrario (Almeida & López, 2017). Se despegó o se despegaron de él los promotores de las dimensiones reivindicativas más importantes del movimiento político refundacional. Al final, gobernó con un grupo de servidores, con una burocracia servil (una degradación del carisma según Max Weber). La burocracia movable que se incrustó en los 30 ministerios y demás secretarías que erigió, no alcanzó a capacitarse ni a especializarse en ningún área.

Su influencia boyante duró mientras pudo disponer de altos ingresos que provenían del sector petrolero y de otros “comodities” que se vendían especialmente a China, en condiciones provechosas para esta potencia avizorada como proveedor de capitales para las grandes obras de construcción propuestas para cambiar la

matriz productiva del país. Cuando el dinero empezó a escasear, alrededor de 2014, por la baja de los precios internacionales del petróleo, tornó su interés hacia las grandes compañías mineras que no se habían podido asentar en el país por la resistencia de los movimientos antimineros. Amplió la frontera petrolera hacia zonas con delicados ecosistemas y biodiversidad (el Yasuní amazónico), lo cual originó oposición de los ecologistas, de los movimientos indígenas y de aquellos que recordaban que la Constitución establecía que el agua era el principal recurso para el cambio productivo y social. Chocó con los sectores productivos privados desconociendo sus gremios y corporaciones. En medio del proceso planteó que el Socialismo del siglo XXI debía configurarse con una fuerte presencia del Estado. Toda la reorganización institucional y el reparto de recursos estaría subordinada a la planificación fincada en una mega institución, la SEMPLADES.

En cuanto a los actores de la Seguridad, Correa inició su gobierno priorizando la seguridad ciudadana con sustantivas inversiones en la modernización de la Institución policial. Se congració con militares y policías al aumentar sus sueldos de manera importante, pero no quiso reconocer ciertos privilegios como sus sistemas privados de pensiones (ISSFA e ISSPOL). Si bien colocó ministros civiles en defensa, lo hizo como reparto político a una de las facciones políticas leales al gobierno. En general, quiso introducir cambios desde una plataforma burocrática sin contar con los actores institucionales,

militares y policías. Para ello, creó mecanismos administrativos ad-hoc con la intención de lograr un traspaso de saberes y haceres hacia los operadores civiles. Con esto causó incertidumbre y una mayor cerrazón de los estamentos. A los militares les despojó de sus industrias privadas, algunas de las cuales pasaron a ser entidades estatales. En general, atacó a todos los poderes corporativos (a los que llamó poderes de facto) incluyendo a las Fuerzas Armadas a las que convocó a enfilarse de manera activa dentro del Proyecto político refundacional, Alianza País, a la manera de Bolivia y Venezuela.

La enorme confusión e incertidumbre generadas por esta dinámica y, probablemente, por la reestructuración simultánea de muchas de las instituciones públicas, bien pudieron causar la rebelión policial y militar del 30 de septiembre de 2010. El presidente la quiso capitalizar como golpe de Estado provocando un choque armado entre los mandos medios respectivos. Pero la rebelión en realidad fue propiciada, en lo inmediato, por el disgusto de las bases con sus comandantes al no defenderlos del despojo que consideraban había realizado el gobierno en relación con sus condecoraciones y sobresueldos a través de la racionalización de los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), la cual se encontraba en debate en la Asamblea. En lo fundamental, tal cuerpo normativo procuraba se encubría en la necesidad de “recuperar la institucionalidad estatal” e impregnar de eficiencia, racionalidad y espíritu democrático a la función pública.

La ley estaba orientada a regular los regímenes laborales de una pluralidad de ámbitos del sector público, lo cual incluía a los uniformados. (Ramírez & Stoessel, 2015)

Quizá el problema crucial ha sido la incapacidad de volcar todos esos significativos principios jurídicos, inspirados por la filosofía de la Seguridad Humana, insertos en la Constitución gracias a los actores de la sociedad civil especializada, que inspiraron o participaron con sus ideas en el proceso constitucional, en un Sistema de Gestión de la Seguridad. Esto implica diseñar instituciones operativas bien definidas, sus respectivos controles, objetivos de capacitación y especialización de sus miembros, disposición a desarrollarse en el tiempo y a interactuar y producir sinergias entre los diversos actores de la Seguridad. Tal cosa no se alcanzó a través de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009), ni de las Agendas y planes de Seguridad, cuyas primeras versiones empezaron a circular desde 2011 y fueron posteriores a la crisis policial de septiembre de 2010, sofocada con una sangrienta operación militar. El Reglamento a La Ley de Seguridad Pública y del Estado incluyó el sistema de inteligencia como una instancia administrativa, no dotada ni de los controles ni de las bases jurídicas pertinentes. En 2014 se introdujo una reforma para habilitar a las Fuerzas Armadas para actuar en Seguridad pública. En 2017 se emitió el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, sin un debate que legitime esta suerte de sobreposición de normativas por sobre la Ley de 2009, que exprese otra

intención que no sea la de escarmentar a los actores que demostraron inconformidad con el tratamiento dado a los sublevados de septiembre de 2010.

Una especial mención merece la anuencia a integrar también de manera sistémica a los académicos y productores civiles de análisis e ideas, alentándolos a conservar y manejar los niveles de objetividad necesarios. En el Ecuador es difícil todavía la formación de una academia independiente y crítica, no vinculada a las ideologías de la vieja Seguridad Nacional.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Abreu, S. (2011). Estrategias y mecanismos de defensa regionales. *Revista Diálogo Político*, 1, marzo, p.52.
- Acosta, A. (2010). El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi. Paper Núm. 9 Quito. Recuperado de [https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Analisis/Buen\\_vivir/Buen\\_vivir\\_posdesarrollo\\_A.\\_Acosta.pdf](https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Analisis/Buen_vivir/Buen_vivir_posdesarrollo_A._Acosta.pdf),
- Almeida, M; López, A. (2017). El séptimo Rafael. Biografía no autorizada de Rafael Correa Delgado, expresidente del Ecuador. Quito, Aperimus Ediciones.
- Andrews, C. (2017). Un siglo de Constitucionalismo en América Latina, 1917- 2017. México, CIDE.

Arteaga, F.- *ARI 112/2008 - 22/09/2008* Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española. (ARI) [http://129.35.96.157:10040/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/ari112-2008](http://129.35.96.157:10040/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari112-2008)

Arteaga, F. (2011). El nuevo concepto estratégico de la OTAN: lógica y estructura (ARI); análisis Félix Arteaga investigador principal de seguridad y defensa, real instituto elcano10 ARI 2/201011 08-01-10 <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/SPE-CI-A-08-11.pdf>

Biardeau, J. (2009). Del Árbol de las Tres Raíces al “Socialismo Bolivariano del siglo XXI” ¿Una nueva narrativa ideológica de emancipación?, Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales v.15 n.1 Caracas abr. 2009

2009 [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-64112009000100005](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112009000100005)

Buzan, B. (1991). New patterns of global security in the twenty-first century. *International Affairs*, 67(3), p. 432.

Cymerman, Henrique 13/09/2018 00:17 “Jerusalén, Las bambalinas de la paz entre Israel y Palestina” <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180913/451783370451/negociaciones-acuerdos-de-oslo-israel-palestina-paz.html>



FELIÚ ORTEGA LUIS, 2019, *EL FUTURO DE LA OTAN (I)* La OTAN ante el cambio de Era <https://lacritica.eu/noticia/1791/el-futuro-de-la-otan/la-otan-ante-el-cambio-de-era.html> *LA CRÍTICA*, 12 OCTUBRE 2019

Fitch, S. (1998). *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Johns Hopkins University Press. Baltimore, 1998 .).

Leal, Francisco La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur *Revista de Estudios Sociales*, núm. 15, junio, 2003, pp. 74-87 Universidad de Los Andes Bogotá, Colombia

LA NACION El Mundo 15 de Septiembre de 2001 El pacto que se quebró en Malvinas. El TIAR mostró su fragilidad y fue cuestionado tras la guerra del Atlántico Su

OEA- Comisión de Seguridad Hemisférica. <https://www.oas.org/es/council/CSH/about.asp> Francisco Rojas, “Williamsburg: ¿Un giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad?” *Revista Estudios Internacionales*. 1995, conseguido en: <file:///C:/Users/Dell/Downloads/15270-1-91632-1-10-20130805.pdf>. También en <file:///C:/Users/Dell/Desktop/Francisco-Rojas%20Aravena,Williamsburg.pdf>

OEA. Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica (aprobada

en la cuarta sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2002)

SICA, sf, Paz en Centroamérica: Acuerdos de Esquipulas I y II - SICA ... <https://www.sica.int/pacificacion>

LA NACION El Mundo 15 de septiembre de 2001 El pacto que se quebró en Malvinas. El TIAR mostró su fragilidad y fue cuestionado tras la guerra del Atlántico Su

[http://www.oas.org/xxiiiga/espanol/documentos/docs\\_esp/AGcgdoc15\\_02.htm](http://www.oas.org/xxiiiga/espanol/documentos/docs_esp/AGcgdoc15_02.htm). AG/CG/doc.15/02

Martínez Silvia, 03/12/2019, Cumbre de la OTAN de alta tensión en Londres. BRUSELAS - | ACTUALIZADA - 09:34 <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20191202/cumbre-otan-londres-alta-tension-alidados-7759671>

Martínez, Silvia, 03/12/2019, Cumbre de la OTAN de alta tensión en Londres. ACTUALIZADA - 09:34 <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20191202/cumbre-otan-londres-alta-tension-alidados-7759671>

*Medina, F. (2014).* La teoría constructivista en las relaciones internacionales y la escuela de Copenhague: la ampliación del concepto de seguridad en las Américas. 2014, Revista Relaciones Internacionales, 10. Vol. 5, N 2-Julio-diciembre 2014.

- OEA- Comisión de Seguridad Hemisférica. <https://www.oas.org/es/council/CSH/about.asp>
- OEA. Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica (aprobada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2002)
- Orozco, G. (2006). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Revista de las Fuerzas Armadas y Sociedad*, 20(1), pp. 145-148.
- Pastrana, E. (2011). LA OPERACIÓN FENIX DE LAS FUERZAS ARMADAS COLOMBIANAS A LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL (ICP) <file:///C:/Users/Dell/Downloads/Dialnet-LaOperacionFenixDeLasFuerzasArmadas-ColombianasALuz-3718287.pdf>
- Ramírez, G. (2010). Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa) El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad No 227, mayo-junio de 2010, ISSN: 0251-3552, . [https://nuso.org/media/articles/downloads/3698\\_1.pdf](https://nuso.org/media/articles/downloads/3698_1.pdf)
- Ramírez, F; Stoessel, S. (2015). Campos de conflictividad política y movimientos sociales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana (Publicado en *Plural*, Revista do Programa de Pós -Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.22.1, 2015, p.4-29. <file:///C:/Users/Dell/Downloads/Campos>

[de conflictividad política y movi.pdf](#)

Real Academia de la Lengua Española. (2015). Seguridad. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=seguridad>

Rojas, F. (2008). El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad. *Revista Nueva Sociedad*, 213, enero-febrero, pp. 43-45.

Rojas, F. (1955) “Williamsburg: ¿Un giro definitivo en las relaciones hemisféricas

de seguridad?” *Revista Estudios Internacionales*. 1995, conseguido en: <file:///C:/Users/Dell/Downloads/15270-1-91632-1-10-20130805.pdf>. También en <file:///C:/Users/Dell/Desktop/Fran-ciscoRojas%20Aravena,Williamsburg.pdf>

SICA Paz en Centroamérica: Acuerdos de Esquipulas I y II - SICA ... <https://www.sica.int/pacificacion>

Sepúlveda Isidro; Sonia Alda, 2016. LA ADMINISTRACION DE LA DEFENSA EN AMERICA LATINA ESTUDIOS COMPARADOS [https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/ADEFAL\\_tomo\\_I.pdf](https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/ADEFAL_tomo_I.pdf)

Sepúlveda Isidro; Sonia Alda, 2016. LA ADMINISTRACION DE LA DEFENSA EN AMERICA LATINA ESTUDIOS COMPARADOS [https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/ADEFAL\\_tomo\\_III.pdf](https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/ADEFAL_tomo_III.pdf)

Spanier, J. (1991). “La Política Exterior Norteamericana

a partir de la Segunda Guerra Mundial”, Grupo Editorial Latinoamericano, Colección de Estudios Internacionales, Buenos Aires, Argentina, pág. 56. 21 ibidem, pág. 58.

Revista Semana, 24 de abril, 2005. La revolución de los forajidos, Revista Semana, <https://www.semana.com/mundo/articulo/la-revolucion-forajidos/72230-3>

Constitución Política del Ecuador, 2008. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf). LEY DE SEGURIDAD PUBLICA Y DEL ESTADO Ley 0 Registro Oficial Suplemento 35 de 28-sep.-2009 Ultima modificación: 09-jun.-2014.

Testimonio propio.

El Comercio 2011. Especiales. 30S-Rebelion Policial. <https://especiales.elcomercio.com/2011/09/30s/>

BBC, 24 octubre 2018 “Frontera Cautiva” <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45963578>

Lista, Fernando, Seguridad y enfoque integral Fernando Lista. 2012 Ari. <file:///C:/Users/usuario/Desktop/SEGURIDAD%20Y%20ENFOQUE%20INTEGRAL.pdf>

Ministerio de Defensa Ecuador. Julio 28 2014. Exitoso avance de compromisos entre Ecuador y Venezuela en Seguridad y Defensa. <https://www.defensa.gob.ec/exitoso-avance-de-com->

[promisos-entre-ecuador-y-venezuela-en-seguridad-y-defensa/](#)

Pamela Urrutia Aristizábal 2011. Conflicto palestino-israelí ¿Más proceso que paz? Q QUADERNS DE CONSTRUCCIÓ DE PAU N° 23

[http://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/ecp/20161219053029/pdf\\_1457.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/ecp/20161219053029/pdf_1457.pdf)

LA NACION El Mundo 15 de Septiembre de 2001. El pacto que se quebró en Malvinas. El TIAR mostró su fragilidad y fue cuestionado tras la guerra del Atlántico Sur. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/el-pacto-que-se-quebro-en-malvinas-nid335481/>

Vitelli, M. (2011). Hacia una identidad sudamericana de defensa: contrastes entre el Sistema Interamericano y el Consejo de Defensa de la Unasur. *Revista Densidades*, 6, mayo, pp. 53-58.

Wendt, A. (1992). Anarchy is what State make of it. The social construction of powers politics. *International Organization*, 42(2), pp. 245-391.

### **3- LA INTELIGENCIA CRIMINAL, HERRAMIENTA FUNDAMENTAL DEL ESTADO PARA LA LUCHA CONTRA EL DELITO ORGANIZADO**

#### **CRIMINAL INTELLIGENCE, FUNDAMENTAL TOOL FOR THE FIGHT AGAINST ORGANIZED CRIME.**

José Manuel Ugarte <sup>11</sup>

#### **RESUMEN**

La inteligencia criminal, capacidad organizada de análisis propia del ámbito de seguridad pública y policial del Estado, constituye una herramienta excepcional para adquirir y generar conocimiento sobre el delito. Constituye una de las respuestas más eficaces para el desafío representado por el delito organizado transnacional. En aquellos países en los que ha alcanzado pleno desarrollo, supone el trabajo común de órganos de inteligencia criminal en la totalidad de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad. Vinculados entre sí por una red telemática, con una doctrina de inteligencia criminal

---

11 José Manuel Ugarte es abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública y Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires profesor de la referida Universidad en grado y postgrado, así como profesor de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Abierta Interamericana, de Derecho Administrativo de la Universidad Católica de Santiago del Estero, y profesor en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado. E-mail [jmugarte@derecho.uba.ar](mailto:jmugarte@derecho.uba.ar), domiciliado en Laprida 12757º piso Buenos Aires, Tel-fax (54-11) 48235010-

común y, en determinados países, con un órgano u organismo de inteligencia criminal nacional que constituye cabeza y base fundamental de datos del sistema, los componentes del Sistema logran potenciar al máximo sus respuestas. Hasta el momento, entre las mejores respuestas al delito organizado transnacional, están, un organismo europeo de inteligencia criminal como EURO-POL, algunas instancias subregionales de cooperación en inteligencia criminal en Latinoamérica y el CARIBE.

**Palabras clave:** inteligencia criminal, delito organizado, análisis, tendencias, cooperación.

## **ABSTRACT**

Criminal intelligence, an organized capacity for analysis typical of the State's public and police security, constitutes an exceptional tool for acquiring and generating knowledge about crime. It is one of the most effective responses to the challenge represented by transnational organized crime. In those countries where it has reached full development, it involves the common work of criminal intelligence agencies in all police and security forces. Connected to each other by a telematic network, with a common criminal intelligence doctrine and, in certain countries, with a national criminal intelligence corp or group that constitutes the head and fundamental database of the system, the components of the System are able to maximize their answers. So far, among the best responses to transnational organized crime, there are a European criminal intelligence



agency such as EUROPOL, some subregional instances of cooperation in criminal intelligence in Latin America and the CARIBBEAN.

**Key Words:** Criminal intelligence, organized crime, analysis, trends, cooperation.

## **Introducción**

### ***Sobre la inteligencia criminal***

La inteligencia criminal es uno de los aspectos de la actividad de seguridad pública y policial de mayor desarrollo en los últimos años. Como Monsieur Jourdain de Molière, que hacía prosa sin saberlo, todo policía siempre hizo inteligencia criminal, inclusive años antes de que esta actividad se conociera como tal. Pero el crecimiento tecnológico y organizativo del delito, estructurado en organizaciones criminales con importantes recursos técnicos y financieros y poder corruptor, dio lugar a la necesidad de una respuesta más contundente.

En este artículo, habremos de analizar qué es y qué no es inteligencia criminal, el valor de la inteligencia criminal en la lucha contra el delito organizado, su doctrina y la importancia de la cooperación en inteligencia criminal. Adicionalmente, veremos la diferencia entre Europa (EUROPOL) y América Latina en cuanto a la cooperación regional en inteligencia criminal.

La inteligencia criminal, desarrollada en buena parte del mundo, constituye parte de la función de se-

guridad pública. Suele constituirse en sistemas, formado por órganos de inteligencia policial formados en las instituciones policiales, frecuentemente en torno a un organismo de inteligencia criminal principal, y es realizada fundamentalmente por policías, con la cooperación de personal de analistas y de apoyo sin estado policial. Entre los organismos de inteligencia criminal encontramos la Agencia Nacional contra el Delito- (NCA) del Reino Unido, la Comisión Australiana de Inteligencia Criminal (ACIC), el Servicio de Inteligencia Criminal de Canadá (CISC), el Servicio de Inteligencia Criminal (BK) de Austria y el Servicio de Inteligencia Policial de la Policía de Países Bajos. También se encuentran el Centro contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) de España y la Oficina Federal de Investigación estadounidense, que tiene particularidades significativas. También existen organizaciones de cooperación regional en inteligencia criminal, como EUROPOL, y una organización internacional de cooperación en inteligencia criminal y en otros aspectos de la actividad policial, como la Organización Internacional de Policía Criminal, INTERPOL.

¿Qué es la inteligencia criminal? Se trata de la aplicación de la metodología de análisis propia de la actividad de inteligencia a la actividad de seguridad pública y policial, en el nivel estratégico mediante la determinación de la situación en materia de seguridad pública de todo el país, o de un área determinada o circunscripta a determinados delitos. Estudia la probable

evolución de las amenazas y tendencias y está destinada a orientar a la política de seguridad pública.. En el nivel operacional, se puede concebir como el conocimiento destinado a guiar a jefes policiales de rango medio o a autoridades locales de seguridad pública a emplear con mayor eficiencia y eficacia recursos escasos, a efectuar un despliegue eficaz y a emplear tácticas adecuadas con el fin de obtener mayores resultados en materia de prevención y reducción del delito. En el nivel táctico, se orienta al conocimiento sobre las organizaciones criminales y sobre aquellos delitos que, por su complejidad, gravedad, o reiteración, no logran ser encarados eficazmente por la investigación del caso individual (Ugarte, 2010).

Se la ha definido como “...la creación de un producto de conocimiento de inteligencia que apoya la toma de decisiones en las áreas de accionar policial, reducción del delito, y prevención del delito...” (Ratcliffe, 2007, p.8) Efectivamente, Jerry Ratcliffe ha sido uno de los impulsores de lo que constituye uno de los modos fundamentales de entender el accionar policial, *intelligence-led policing* (accionar policial guiado por la inteligencia), destacando el rol fundamental de la inteligencia criminal para obtener resultados sobre la base del conocimiento, señalando el rol fundamental de la inteligencia criminal para fundamentar políticas y estrategias en seguridad pública, así como para lograr un accionar táctico eficaz en dicha materia (Ratcliffe, 2016).

Con relación a la distinción entre nivel estratégico, nivel operacional y nivel táctico, la diferencia

entre tales niveles está dada tanto por la amplitud de visión y nivel de detalle, como por el destinatario del producto inteligencia.

Mientras que el nivel táctico está orientado hacia un propósito policial determinado, típicamente, el desbaratamiento de una organización criminal, el nivel operacional está orientado hacia la aplicación de medidas eficaces y el mejor aprovechamiento de recursos policiales escasos para la reducción del delito. El nivel estratégico está orientado hacia la formulación de alerta temprana y a la determinación de amenazas en materia de delitos a corto, mediano y largo plazo para establecer prioridades y enfrentar las amenazas criminales. Todo ello contribuye a orientar el planeamiento, las políticas y las operaciones en materia de seguridad pública.

Así, los destinatarios del nivel táctico son equipos de investigadores, los del nivel operacional son jefes policiales de rango medio y autoridades locales de seguridad pública, responsables de un área geográfica, y los de nivel estratégico son los decisores de las instituciones o los responsables de la seguridad pública a nivel local, nacional o subregional. **El artículo analiza qué es y qué no es inteligencia criminal, el valor de la inteligencia criminal en la lucha contra el delito organizado, su doctrina y la importancia de la cooperación en inteligencia criminal. Adicionalmente, se muestra la diferencia entre EUROPOL y América Latina en cuanto a la cooperación.**

## **1. Qué es y qué no es inteligencia criminal**

Aunque la inteligencia criminal estratégica oriente la política de seguridad pública, y la inteligencia criminal táctica proporcione al investigador criminal el conocimiento que guiará su trabajo, cabe distinguir entre inteligencia criminal e investigación criminal.

La inteligencia criminal constituye la elaboración de conocimiento sobre el delito con el fin de orientar el accionar del órgano ejecutivo y sus órganos dependientes. En los países de mayor desarrollo de la actividad, se rige por leyes relativas a la inteligencia criminal y en Latinoamérica, por las normas relativas a la actividad de inteligencia. Está dirigida por funcionarios del órgano ejecutivo y/o por policías y su función es la producción de conocimiento; no obtiene pruebas para el proceso penal, ni se vincula con jueces ni fiscales.

La investigación criminal realiza el esclarecimiento de un delito, la individualización de sus autores y la obtención de pruebas válidas para el proceso penal. Se rige por los Códigos Procesales Penales y está bajo el control del juez y del fiscal. Se caracteriza por el caso penal -investigación de un delito o delitos determinados- que marca sus límites.

En los países en los cuales la inteligencia criminal ha adquirido mayor desarrollo –el Reino Unido, Australia, Canadá, Nueva Zelandia, Holanda, Austria- la inteligencia criminal forma parte de la seguridad pública y está a cargo de policías. En otros países, está

conformada por organismos de inteligencia criminal, conformados a su vez por policías y por analistas sin estado policial.

Aunque la inteligencia criminal puede comprender aspectos secretos, ello sucede con menor frecuencia que en la inteligencia nacional o militar. La compartimentación frecuentemente presente en las últimas se ve sustituida en la primera por la necesidad de compartir información. La cooperación en inteligencia criminal no involucra compromiso de fuentes, métodos o identidades que afecten la seguridad nacional, ni posee los riesgos señalados por Sepper, (2010) para los derechos individuales, que supone incluir cuestiones de seguridad pública en la resguardada cooperación internacional entre organismos de inteligencia. Sobre tales riesgos, exponen también Swenson y Orozco Reynoso (2015), Ugarte (2015), Wills y Born (2011).

Por otra parte, la inteligencia criminal suele regirse por leyes diferentes a las que rigen la inteligencia nacional o militar y suele integrar sistemas diversos, característica que, sin embargo, no sucede en América Latina.

## **2. Valor de la inteligencia criminal en la lucha contra el delito organizado y su doctrina**

Al ser ‘conocimiento sobre el delito’, la inteligencia criminal proporciona -en su nivel táctico- conocimiento sobre las organizaciones criminales, quiénes las integran, cuál es su estructura y quiénes las conducen, qué delitos comete, ha cometido o prevé cometer, de

qué medios materiales dispone, qué actividades lícitas realiza como fachada o para reforzar sus ingresos, cuáles son sus vinculaciones con la administración pública, etc.

Por otra parte, en sus niveles operacional y estratégico, la inteligencia criminal integra el conocimiento sobre organizaciones criminales en el panorama general del delito. Hay que entender que tales organizaciones no constituyen un fenómeno aislado dentro del delito. Los grupos de delito organizado no vienen a existir sin antecedentes... (Wright, 2006); frecuentemente, los miembros de su personal provienen del delito común; las bandas criminales devienen de organizaciones criminales o se vinculan con aquellas.

Cuando la inteligencia criminal está organizada de manera avanzada, supone la constitución de un órgano de inteligencia criminal en cada institución policial o vinculada a la seguridad pública, los cuales se interconectan telemáticamente todos entre sí y con un organismo de inteligencia criminal nacional que opera como coordinador, base general de datos y apoyo del sistema. Por otra parte, en determinados países, el órgano de inteligencia financiera (UIF o FIU) integra el organismo de inteligencia criminal, como sucede en el Reino Unido, en la Agencia Nacional contra el Delito (NCA) o en Austria, en el Servicio de Inteligencia Criminal de Austria (BK).

Todos trabajan conforme a una doctrina de inteligencia criminal común, como el "Modelo Nacional de Inteligencia (NIM) inglés (NCIS, 2000) que inspiró

a su vez el “Modelo Europeo de Inteligencia Criminal” (ECIM) utilizado por EUROPOL, así como el Modelo Australiano de Inteligencia Criminal (ACIM).

El NIM es un modelo de gestión policial guiado por la inteligencia, en el cual la inteligencia criminal constituye el insumo en base al cual se planifica la actividad de seguridad pública (estrategia de control). (Ugarte, 2007). Así, “...en el NIM, está un proceso de asignación de tareas y coordinación que depende de la entrega a los administradores de un rango de productos de inteligencia...proceso del que debe fluir una ‘estrategia de control’ que establece las prioridades para inteligencia, actividad policial y prevención...” (Flood, B. 2004, pp. 48-49)

En Latinoamérica, Brasil ha formulado la “Doctrina de Inteligencia para la Seguridad Pública”, la cual fue aprobada en 2009 y que ha sufrido diversas modificaciones, aprobándose la cuarta edición en 2016. En Colombia, se ha formulado en el ámbito de la Policía Nacional un “Modelo de Inteligencia para la Seguridad Ciudadana y la Convivencia”.

Una doctrina de inteligencia criminal es un conjunto de normas y de procedimientos para la realización de la inteligencia criminal por todos los integrantes del Sistema. Produce documentos de inteligencia criminal estandarizados y emplea técnicas de análisis similares. El NIM también constituye un modelo de toma de decisiones en materia de dirección y adminis-



tración en inteligencia criminal y aporta con una descripción y regulación de procesos y de productos de inteligencia criminal. Estas técnicas estandarizadas de análisis las encontramos en diversos ámbitos vinculados a la inteligencia criminal, tales como el propio NIM, o como las “técnicas en análisis criminal”, propuestas por la analista criminal estadounidense Marilyn Peterson (Peterson, 2011).

Entre las técnicas de análisis contempladas en el Modelo Nacional de Inteligencia inglés encontramos:

- el *análisis de las tendencias* en delitos, que examina las relaciones entre distintos hechos constitutivos del mismo tipo de delito o de delitos relacionados.
- el *análisis de las operaciones o negocios criminales*, que realiza un análisis similar a los métodos empresariales utilizados por los hombres de negocios, para determinar cómo operan los delincuentes; cómo son elegidas las víctimas de los delitos; cómo sustraen, disponen y blanquean el producto de los delitos, y además para identificar fortalezas y sobre todo debilidades de los sistemas y procedimientos empleados por los delincuentes;
- el *análisis de mercado criminal* examina la condición del mercado con relación a determinado producto criminal; se trata de establecer el estado y permanentemente evolución de dicho

mercado y las perspectivas de precios, modo de acceso, lugares donde se opera, disponibilidad de bienes o servicios criminales, quién compra y quién vende, quién brinda ‘seguridad’, etcétera;

- *análisis de redes* criminales que se centra en lo relativo a la existencia, importancia, naturaleza, características, finalidad y significado de las relaciones o enlaces entre delincuentes, y en los roles desempeñados por los delincuentes en la red u organización;
- *análisis de blancos* dirigido a examinar a determinada organización criminal o a delincuentes, para examinar su actividad, tipo de vida, su riesgo, fortalezas y debilidades;
- *análisis de riesgos* que evalúa la magnitud del riesgo representado por determinados delincuentes u organizaciones criminales.

### **3. La cooperación en inteligencia criminal: EUROPOL en el espacio europeo**

Para luchar contra el delito organizado transnacional, se requiere cooperación a nivel subregional, regional, y mundial.

Cabe destacar que, en la Unión Europea, EUROPOL (Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial) fue originalmente establecida por la denominada Convención de Europol, basada en el artículo

K3 del Tratado de la Unión Europea, y posteriormente incorporada por Decisión 2009/371/JHA del Consejo de Europa como organismo de la Unión Europea, financiado por el presupuesto de la Unión y sujeto a la dirección y controles de sus órganos competentes. Está regida actualmente por el Reglamento EU 2016/794 del Parlamento y del Consejo de Europa del 11 de mayo de 2016, adoptado conforme a lo dispuesto por el artículo 88 del Tratado sobre Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 88 del TFUE, es función de EUROPOL apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales y otras con funciones coercitivas de los Estados miembros, así como colaborar en la prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más estados miembros, en la lucha contra el terrorismo y las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión.

Conforme al antes referido Reglamento EU 2016/794 (artículo 4), entre las tareas de EUROPOL están las de coleccionar, guardar, procesar, analizar e intercambiar información, incluyendo inteligencia criminal, así como elaborar evaluaciones de amenazas, análisis estratégicos e informes de situación. También integran su competencia el coordinar, organizar y ejecutar actuaciones de investigación para respaldar y reforzar las que lleven a cabo los Estados miembros, ya sea conjuntamente con ellos, o bien integrando equipos conjuntos

de investigación. Igualmente, en casos específicos, puede proponer la creación de tales equipos.

Un aspecto característico del rol de inteligencia criminal de EUROPOL es el relativo al suministro de productos estratégicos para ayudar al Consejo y a la Comisión a fijar las prioridades en la lucha contra la delincuencia. Respalda asimismo las acciones de los Estados miembros para prevenir y combatir los delitos comprendidos en su competencia cometidos a través de Internet.

Tal como lo establece el artículo 88 del TFUE, las actividades operativas de Europol deben realizarse en contacto y acuerdo con las autoridades de los Estados miembros cuyo territorio afecten, sin tomar medidas coercitivas. EUROPOL desarrolla, comparte y promueve conocimientos especializados en materia policial y de seguridad pública a los Estados miembros, facilitando además formación especializada y ayudando a la formación de su personal dentro del ámbito de sus objetivos, en coordinación con CEPOL, que es la Agencia de la Unión Europea para la formación policial. Colabora también con los organismos de la Unión Europea en lo relativo a tareas vinculadas al espacio de libertad, seguridad y justicia constituido por la Unión, facilitándoles información y apoyo analítico dentro de su competencia.

EUROPOL cuenta con la estructura de un organismo de inteligencia criminal: oficiales policiales de los Estados miembros y analistas propios, un centro computarizado, un Sistema de Información de EUROPOL

de inteligencia criminal, e intercomunicación telemática, (Ugarte, 2012). Proporciona información e inteligencia criminal a los países miembros, así como apoyo en las investigaciones con el personal altamente especializado con el que cuenta. Puede requerir a cualquiera de los Estados miembros la iniciación de investigaciones y sugerir la conformación de equipos de investigación conjuntos. Habiendo elaborado una verdadera doctrina de inteligencia criminal, EUROPOL constituye hoy un ámbito altamente institucionalizado de cooperación en inteligencia criminal.

EUROPOL realiza análisis estratégicos y evaluaciones de amenaza similares a las evaluaciones estratégicas del NIM inglés, tales como la Evaluación de la Amenaza representada para Europa por el Delito Grave y Organizado, o el Informe Europeo sobre Situación y Tendencias del Terrorismo.

La naturaleza multinacional de EUROPOL le brinda características únicas al permitir su vinculación con los Estados miembros, a través de las Unidades Nacionales, encargadas de suministrarle la información destinada a enriquecer su base de datos, sobre la cual trabajan sus analistas. También a través de las Unidades Nacionales, EUROPOL envía la inteligencia que elabora. En ciertas circunstancias, EUROPOL puede comunicarse con otras instituciones con funciones policiales de los Estados Miembros. A su vez, las Unidades Nacionales suministran los Oficiales de Enlace que trabajan en la sede de EUROPOL en La Haya y que tienen

acceso a la información e inteligencia del Organismo. Asimismo, los Oficiales de Enlace y las Unidades Nacionales constituyen vehículos de los requerimientos de información de EUROPOL, sus propuestas y solicitudes.

Son autoridades de EUROPOL el Consejo de Administración, formado por un miembro por cada Estado miembro y otro por la Comisión Europea. Son funciones del Consejo (art. 11):

- establecer los programas multianual y anual de trabajo de EUROPOL; preparar los informes emitidos por el Organismo;
- proponer al Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos del Interior, una lista para la designación del Director Ejecutivo y de los tres Subdirectores Ejecutivos del Organismo, entre otras.
- designar al Funcionario de Protección de Datos.

El Director Ejecutivo es el órgano de dirección y administración. Si bien es el responsable ante el Consejo de Administración, posee autonomía en el ejercicio de sus funciones. No toma ni recibe instrucciones de otros órganos. Es el encargado de la administración diaria de EUROPOL, es su representante legal y el responsable de la realización de las tareas que le son propias (art. 16).

Algunas de las dificultades señaladas hace unos años (Brady, 2007) permanecen y previsiblemente per-

manecerán. A pesar de la diversidad de estructuras policiales y de facultades de las policías en los Estados miembros y considerando el diverso grado de acceso a la información en los diferentes países, EUROPOL es un ejemplo único hasta el momento por la intimidad de la cooperación alcanzada y por el número de países que integra.

#### **4. La cooperación en inteligencia criminal en América Latina y el Caribe**

En Latinoamérica y el Caribe, la cooperación en inteligencia criminal se ha organizado fundamentalmente a nivel subregional. Así, cabe citar la existencia y funcionamiento de la hoy denominada Reunión de Ministros del Interior y Seguridad (RMI) creada por Decisión N° 7/96 del Consejo del MERCOSUR (RMI, 1996).

La RMI constituye un ámbito de cooperación subregional sobre seguridad pública. En la experiencia de la cooperación en seguridad pública del MERCOSUR —que incluye también aspectos de inteligencia— han influido varias experiencias, pero principalmente las europeas, basadas en los Tratados de Schengen (1990) y la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior incluida en el Tratado de Maastricht.

La RMI originó múltiples acuerdos entre los países integrantes. Por ejemplo, en materia de intercambio de información, cabe destacar la conformación en 1998 del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR (SISME), actualmente regido por

la Decisión CMC 07/17. Constituye un mecanismo de intercambio telemático de información entre países del MERCOSUR ampliado<sup>12</sup>, fundamentalmente sobre personas (pedidos de captura, citaciones, etc.), bienes (vehículos y armas con pedido de secuestro) y operaciones policiales, entre otros aspectos.

Cabe citar asimismo el Foro Especializado Terrorismo (FET), ámbito institucionalizado de cooperación en inteligencia antiterrorista, con participación de instituciones policiales y organismos de inteligencia; este foro organiza reuniones periódicas, intercambia información, realiza evaluaciones de situación en materia de terrorismo y delitos conexos y otros aspectos que incluyen el intercambio de información por medios seguros (la red RESINF). Tiene por función primordial la de planificar, coordinar y ejecutar actividades de inteligencia relacionadas con el terrorismo, conforme a lo acordado en la RMI.

En la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se constituyeron mecanismos parciales y limitados de cooperación en inteligencia criminal. Así, la Decisión N° 505 Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos (22 de junio de 2001) estableció, para la lucha contra el narcotráfico, mecanismos de intercambio de información y de inteligencia. Adicionalmente, existe la Decisión N° 552 (27 de junio de

---

12 Se denomina MERCOSUR ampliado al conjunto formado por los países miembros del MERCOSUR y los restantes países sudamericanos vinculados con aquél por acuerdos de libre comercio. Actualmente comprende a la totalidad de los países sudamericanos.



2003) sobre el Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras, que estableció mecanismos de intercambio de información sobre los aspectos materia del Plan y otros relacionados.

Cabe detallar el surgimiento en la subregión andina de mecanismos de cooperación en inteligencia policial, inicialmente en el tema de inteligencia antidrogas. La creación de la Comunidad Andina de Inteligencia Antidrogas en Bogotá en 1997, la cual estaba integrada por Brasil, Bolivia, Perú, Venezuela, Colombia y Panamá, produjo una red para el intercambio de información e inteligencia, la cual fue ampliada posteriormente a otras formas de delito y se constituyó en la Comunidad Andina de Inteligencia Policial (CAIP).

En el Segundo Encuentro de la Comunidad Andina de Inteligencia Antidrogas (5 a 7 de agosto de 1998) en Arequipa, Perú, se convino la creación de la Escuela Regional de la Comunidad Andina de Inteligencia Antidrogas (ERCAIAD), Esta escuela se denomina actualmente “Escuela Regional de la Comunidad Americana de Inteligencia Antidrogas”, sin que sus siglas hayan cambiado, y se concibió a originariamente como centro académico multinacional dedicado a la inteligencia criminal antidrogas de la región andina, que luego se extendió al resto de América.

La ERCAIAD comenzó a funcionar en 1999, con sede en Lima, Perú. Además de los cursos brindados en

su sede, ha dado capacitaciones en diversos países. Se debe señalar la decisión adoptada por la Junta Directiva Multinacional en 2011 de trasladar la sede de la ER-CAIAD a Bogotá, Colombia, donde actualmente reside. Posteriormente, en 2005, fue creada la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP), en Bogotá y estuvo integrada originariamente por instituciones policiales y organismos de inteligencia de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, membresía posteriormente ampliada a otros países.

Uno de los propósitos principales de la CLACIP ha sido facilitar el intercambio de información relativa al delito organizado, procurándose también la capacitación en materia de inteligencia, lo que constituye un mecanismo de cooperación no institucionalizado en inteligencia criminal que ha favorecido la incorporación también de otros organismos de inteligencia.

Posterior a la CLACIP fue creada AMERIPOL (Comunidad de Policías de América), órgano creado en Bogotá en 2007 e integrado por instituciones policiales y fuerzas de seguridad de países latinoamericanos y caribeños. La conformaron inicialmente instituciones de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, República Dominicana, Uruguay, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay; hay además observadores de la BKA alemana, la RCMP ca-

nadiense y de EUROPOL. El número de participantes ha ido aumentando posteriormente.

Cabe señalar que AMERIPOL, al igual que la CLACIP, constituye una asociación de instituciones policiales de Latinoamérica y el Caribe que no tiene participación de sus respectivos gobiernos; contó con apoyo de Estados Unidos y, posteriormente, de la Unión Europea. Cabe señalar la celebración en 2011 de un “Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional” entre AMERIPOL y la Secretaría General de la OEA (SGOEA, 2011), estableciendo un Oficial de Enlace de AMERIPOL ante la OEA.

El artículo 3 del referido estatuto de AMERIPOL (AMERIPOL, 2012) establece que el propósito de esta organización es la cooperación policial en cuanto a capacitación, intercambio de información, cooperación técnico-científica e investigación criminal, para la prevención y neutralización del delito.

Constituyen órganos de AMERIPOL, el Consejo de Directores, Comandantes, Jefes y Comisionados, la Presidencia, la Secretaría Ejecutiva - las Coordinaciones y las Unidades Nacionales. Dicha Secretaría cuenta con Coordinaciones de: Educación y Doctrina, Técnico Científica Policial, de Intercambio de Información, de Apoyo a la Investigación y Asistencia Judicial, y Unidad de capacitación y doctrina.

Inicialmente fue dispuesto que la CLACIP estuviera a cargo de las funciones de la Unidad de Coordi-

nación de Inteligencia de AMERIPOL. No obstante, la CLACIP pasó posteriormente a constituir un organismo observador de AMERIPOL, que organizaba “cumbres” de escasa visibilidad; se convirtió entonces en un mecanismo informal o “Club” de cooperación en inteligencia, a la manera de los “Clubes” de Berna, Kilowatt, Pompidou, etc. También han desaparecido menciones expresas a la actividad de inteligencia del estatuto de AMERIPOL, aunque continúa previéndose intercambio y análisis de información.

Por otra parte, en México (2015) se creó el Sistema de Información Policial de AMERIPOL, SIPA (AMERIPOL, 2019), que se origina de un acuerdo entre AMERIPOL y la Unión Europea para la creación de un sistema informático de comunicaciones y bases de datos financiado por esta última; su objetivo principal es recolectar información sobre el delito organizado y especialmente sobre el tráfico de drogas hacia Europa (Cocaine route, 2015).

A semejanza de EUROPOL, AMERIPOL posee Unidades Nacionales por cada institución policial miembro -y no por país- pero con funciones equivalentes a las ya referidas Coordinaciones (artículo 31 del Estatuto). De acuerdo al artículo 20, constituye la misión de la Coordinación de Intercambio de Información dinamizar y articular el flujo de información en temas de cooperación policial internacional, a través de la recolección y análisis de datos, así como realizar análisis estratégico. Por otra parte, el artículo 12 prevé un “Centro de

Prospectiva y Seguridad Hemisférica”, que contempla el análisis sobre la dinámica del crimen organizado y el delito transnacional.

Si bien la CLACIP y AMERIPOL, con sede y secretaría permanente en Bogotá, agrupan a casi la totalidad de las policías latinoamericanas - y la primera, a algunos de sus organismos de inteligencia nacional- ambas son organizaciones que actúan sin participación de sus respectivos Estados, actuando como organizaciones observadoras extrarregionales con fuentes de financiamiento fundamentalmente extrarregionales.

No obstante, en la XI Cumbre de AMERIPOL, (Buenos Aires, 2018), la reunión estuvo copresidida por la entonces ministra de Seguridad argentina Patricia Bullrich, y por el entonces presidente de AMERIPOL y Director Nacional de Gendarmería (Argentina) Gerardo J. Otero. Estuvieron también presentes los ministros competentes de Bolivia, Brasil, Ecuador, y Panamá. Se firmó un Convenio de Cooperación Reforzada contra la Delincuencia Organizada (AMERIPOL, 2019) impulsado y financiado por la Unión Europea (Marica, 2017), (EL PACCTO, 2018) y destinado al intercambio de información operativa para operaciones conjuntas y de cooperación con EUROPOL.

En esa ocasión se propuso la transformación del SIPA I (EL PACCTO, 2018) en el SIPA II, mediante la ampliación de su competencia originaria sobre narcotráfico para así incluir otros delitos como la trata de perso-

nas, el ciberdelito y la inmigración ilegal, incluyendo bases de datos. En la reunión citada, el ministro brasileño propuso la firma de un Tratado ratificador del Estatuto para la obtención de la personería jurídica de AMERIPOL (AMERIPOL, 2019). Ciertamente sería muy importante que esta iniciativa se concretara, aunque hasta ahora no sabemos de otros avances en ello.

En Centroamérica cabe destacar el surgimiento de la cooperación a través de la “Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica”, creada en Honduras en 1991 para encarar la problemática del delito organizado transnacional, y que pasó a integrarse en la Sub-Comisión de Seguridad Pública del SICA en el 2003. En 2005 se incorporaron Haití y Puerto Rico y se constituyó la Comunidad de Inteligencia de la Asociación. En el año 2007 se procedió a la incorporación de la Policía Federal de México, comenzando el diseño del Modelo de Inteligencia y del funcionamiento de la Comunidad de Inteligencia, trabajos que prosiguieron durante el año 2008.

Cabe destacar la incorporación en 2011 de la Policía Nacional de Colombia, pasando así a conformar la Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia; esta comisión cuenta, entre otros aspectos, con cooperación en inteligencia en el marco de la comunidad de inteligencia de la organización. Cuenta con 12 países y 13 instituciones policiales como miembros y la Oficina Regional de Interpol actúa como Secretaría Técnica de la Organización. En lo que se refiere a Centro América, la Comisión

funciona dentro del marco institucional de la Comisión de Seguridad de Centroamérica; sin embargo, se trata de un órgano conformado y dirigido por policías dentro del marco institucional señalado, pero que no cuenta con la participación directa de los órganos de conducción política de la seguridad pública.

También cabe señalar la cooperación en inteligencia existente en la Comunidad del Caribe CARICOM, a través de IMPACS (Agencia de Implementación para Delito y Seguridad), que cuenta con dos órganos institucionales. Por una parte, está el Centro Regional Conjunto de Comunicaciones (JRCC), el cual está destinado a recibir, analizar y diseminar información e inteligencia relativa a pasajeros que planean viajar a cualquiera de los países de la región o cargas destinadas a ella, con el fin de detectar tempranamente posibles amenazas. Por otra parte, existe el Centro Regional de Fusión de Inteligencia que es un órgano subregional institucionalizado de cooperación en inteligencia enfocado a la obtención, intercambio y análisis de inteligencia; está constituido fundamentalmente por personal adscrito de los Estados miembros y provee apoyo permanente de inteligencia al JRCC; obtiene información y elabora inteligencia sobre amenazas a la región, vinculándose con organismos regionales e internacionales. Además de los controles internos ya referidos, las finanzas de EUROPOL son examinadas por la Corte Europea de Auditores. La actividad de EUROPOL está sometida al control político del Grupo Conjunto Parlamentario de Escrutinio,

formado por miembros de Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo, siendo también supervisada, como miembro del sector de Justicia y Asuntos del Interior de la Unión Europea, por el Comité Permanente de Cooperación Operacional en Seguridad Interna.

En materia de protección de datos personales, el Reglamento establece detalladas normas para el tratamiento de los datos de carácter personal (arts. 18, 19, y 24 a 50 inclusive) que incluyen la posibilidad para el titular de los datos de ejercer los derechos de acceso, rectificación y cancelación de datos, la actuación de un Responsable de Protección de Datos de EUROPOL, de las autoridades nacionales de protección de datos de carácter personal, del Supervisor de Datos de Carácter Personal de la Unión Europea, con posibilidad para el afectado de acceder a este último funcionario por medio de una queja, así como de recurrir ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Como sucede con todo organismo de inteligencia criminal, el corazón de EUROPOL son sus aproximadamente cien analistas de inteligencia criminal, que utilizan su gran base de datos, de acceso a todos los países miembros a través de sus Oficiales de Enlace en EUROPOL.

Cabe señalar que EUROPOL sólo utiliza la información que le suministran los Estados miembros a través de sus Unidades Nacionales, y la que obtiene de fuentes públicas, fundamentalmente Internet, así como



de organizaciones internacionales y de terceros países con quienes haya celebrado acuerdos de cooperación, o de entidades privadas, a través de las respectivas Unidades Nacionales, o bien de particulares, a través de Unidades Nacionales o de autoridades de terceros países o de organizaciones internacionales con quienes existan acuerdos de cooperación.

La cooperación mundial en materia policial —y de inteligencia criminal— está a cargo de la Oficina Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), organización intergubernamental de cooperación policial con sede en Lyon (Francia), con un Complejo Mundial para la Innovación en Singapur y con siete oficinas regionales. Está integrada por la casi totalidad de los Estados del mundo, siendo la admisión solicitada por el Estado que se integra, quien debe designar a una institución policial como miembro, así como al organismo que actuará como Oficina Central Nacional, la cual se relacionará con los órganos y organismos de su país, con las Oficinas Centrales Nacionales de los otros Estados miembros, y con la Secretaría General.

INTERPOL se rige por un Estatuto aprobado por la Asamblea General, integrada por los Miembros que, como ha sido referido, son las instituciones policiales designadas por los Estados para el efecto. No ha sido creado por un Tratado; no obstante, los Estados son quienes solicitan la membresía para una de sus instituciones policiales que posteriormente pasará a integrar la organización. También integran INTERPOL la

Asamblea General -integrada por un delegado por cada Estado miembro-, el Comité Ejecutivo -formado por un presidente, tres vicepresidentes, y nueve vocales- y el Secretario General -de quien dependen los servicios permanentes que brinda la organización-, así como el personal técnico y administrativo. La Secretaría a su cargo actúa como órgano ejecutivo de aquella, manteniendo las vinculaciones con los Estados Miembros a través de las Oficinas Centrales Nacionales.

INTERPOL recibe información de los Estados Miembros y solicitudes de cooperación a través de las Oficinas Centrales Nacionales, y brinda inteligencia criminal y cooperación a través de aquellas. El Centro de Mando y Coordinación, que depende de la Secretaría General, brinda apoyo a los miembros. Debe destacarse la existencia de tres programas fundamentales: la lucha contra el Terrorismo, la Ciberdelincuencia y la delincuencia organizada. La lucha contra el Terrorismo procura prevenir y neutralizar las actividades terroristas, identificar a los jefes y miembros de las organizaciones terroristas internacionales y actuar sobre sus fuentes de recursos financieros, armas, materiales, presencia en línea, etc. La Ciberdelincuencia actúa tanto contra los ataques a ordenadores y sistemas de información, como contra los delitos que utilizan el medio cibernético para realizar fraudes financieros, utilizar redes sociales para pedofilia u otros delitos sexuales, etc.; y la delincuencia organizada y nuevas tendencias delictivas se refiere al estudio y análisis de la delincuencia organizada tras-

nacional y a otras actividades delictivas complejas o de alto impacto.

La larga vigencia de INTERPOL y su tradición de profesionalidad y neutralidad política constituye la base de su prestigio como brazo fundamental de la cooperación policial mundial. Dentro de dicha cooperación, se encuentra la producción de inteligencia criminal a partir de la información suministrada por las Oficinas Centrales Nacionales de los países y de fuentes abiertas. Los fondos de INTERPOL se obtienen a través de contribuciones estatutarias de los Estados Miembros.

Pese a su indiscutible importancia, INTERPOL encuentra limitaciones derivadas de su propia base institucional: la inexistencia de controles externos, y principalmente la propia amplitud y diversidad del espacio que abarca. A diferencia de EUROPOL, que se limita a la Unión Europea, la diversidad de países que integran INTERPOL inevitablemente resta profundidad a su labor.

## **Conclusiones**

Lo expuesto conduce a destacar la importancia del desarrollo de la inteligencia criminal como instrumento para la lucha contra el delito organizado y la necesidad de la cooperación en dicha materia. Mientras esta actividad está protagonizada por personas responsables, que tienen un pleno conocimiento y práctica de las normas penales y procesales, tales ventajas deben ser preservadas. La cooperación tiene que realizarse mediante

ámbitos institucionalizados y con controles destinados a preservar la legitimidad de la actividad y los derechos individuales, como sucede con EUROPOL.

Resulta innegable que EUROPOL fue fruto del desarrollo de la integración europea. En sus inicios, la cooperación policial conoció mecanismos informales como el Grupo Trevi (1976), pero con control político. ¿Se puede aprovechar la experiencia de AMERIPOL?

Si bien el conocimiento recíproco, el hábito de cooperación y la confianza mutua son logros apreciables, también es cierto que un ámbito de cooperación policial sin ninguna participación de los Estados y con financiación extrarregional aparece objetivamente como un riesgo tanto político como para la vigencia de los derechos individuales.

Creemos que aquí es preciso un decidido esfuerzo diplomático y político por parte de los Estados respectivos para que se preserve la existencia de AMERIPOL al incluirlo en un Tratado que asegure su conducción política y lo dote de los controles necesarios para preservar los derechos individuales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AMERIPOL (2012) *Estatuto*, Bogotá, Colombia, AMERIPOL, recuperado en

<http://www.ameripol.org/portalAmeripol/ShowBinary?nodeId=/WLP%20Repository/52080//archivo> (acceso 5 de febrero de 2020).

AMERIPOL (2019) *Cumbres AMERIPOL*, Bogotá, Colombia, AMERIPOL, recuperado en

[http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?nfpb=true&pageLabel=portals\\_portal\\_page\\_m2p1p2&content\\_id=104050&folderNode=810187](http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?nfpb=true&pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=104050&folderNode=810187) (acceso 5 de febrero de 2020)

Brady, H. (2007) Europol and the European Criminal Intelligence Model: A Non-state response to organised crime, ARI, Strategic and International Studies, Real Instituto Elcano, 126 /7, 1-12-2007, 7p.

Recuperado de: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/ari126-2007](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari126-2007) (acc. 08-01-2020).

Cocaine Route (2015), SISTEMA DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN POLICIAL PARA AMERIPOL (SIPA), London, United Kingdom. Recuperado de <https://cocaineroute.eu/es/sistema-de-intercambio-de-informacion-policial-para-ameripol-sipa/> (acceso 3 de marzo de 2020).

EL PACCTO (2018), Ratificación del Convenio regional de Cooperación Policial, Madrid, España. Recuperado de: <https://www.elpaccto.eu/noticias/ratificacion-del-convenio-de-cooperacion-apolicial/>

- ELPACCTO (2018). Primer convenio de cooperación policial contra el crimen organizado de AMER-IPOL, Madrid, España. Recuperado de: <https://www.elpaccto.eu/noticias/787/> (acceso 31 de marzo de 2020).
- Flood, B- (2004) Strategic aspects of the UK National Intelligence Model, en, J. H. Ratcliffe, (Ed.) *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*, pp. 48-49. Sydney, Australia, The Federation Press.
- Marica, A. (2017), Unión Europea y Latinoamérica: cooperación estratégica en el ámbito de la seguridad *Revista Electrónica Iberoamericana*, 11(2) 2017. Recuperado de [https://www.urjc.es/images/ceib/revista\\_electronica/vol\\_11\\_2017\\_2/REIB\\_11\\_02\\_Art4.pdf](https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_11_2017_2/REIB_11_02_Art4.pdf) (acceso 1 de marzo de 2020)-
- National Criminal Intelligence Service (2000) *National Intelligence Model*. London, Reino Unido, NCIS.
- Peterson, M.B. (2011) Analysis and Synthesis, en, R. Wright, B. Morehouse, y L. Palmieri, (Eds.) *Criminal Intelligence for the 21<sup>st</sup> Century*, pp. 88-109, Richmond, Estados Unidos de América, LEIU & IALEIA.
- Ratcliffe, J.H. (2007) *Integrated Intelligence and Crime Analysis: Enhanced Information Management for Law Enforcement Leaders*, Second Edition, Washington D C., Estados Unidos de América, COPS Police Foundation.

- Ratcliffe, J. H. (2016) *Intelligence-led Policing*, Second Edition, New York, Estados Unidos de América, Routledge.
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (2011) Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Secretaría General de la OEA y A MERIPOL, San Salvador, El Salvador, 2011, recuperado de <http://scm.oas.org/pdfs/2011/RM00108S.pdf> (acceso 3 de marzo de 2020).
- Sepper, E. (2010) Democracy, Human Rights, and Intelligence Sharing, *Texas International Law Journal* 46 (15) pp. 151-207
- Swenson, R. y Orozco Reynoso, Z. (2015) Autonomía de Inteligencia, Rendición de Cuentas y Seguridad Pública: Fundamentos para su Fiscalización, en, R. Swenson, y C. Sancho, (Editores) *Gestión de Inteligencia en las Américas*, Washington D.C., Estados Unidos de América, National Intelligence University, pp. 361-378.
- Ugarte, J. (2015) Gestión de la Privacidad vs. Seguridad y Comunidades de Inteligencia, en, R. Swenson, y C. Sancho, (Editores) *Gestión de Inteligencia en las Américas*, Washington D.C., Estados Unidos de América, National Intelligence University, pp. 297-311.
- Ugarte, J (2012) Apuntes y propuestas para la cooperación en materia de inteligencia, *Revista de Política y Estrategia*, ANEPE, N° 120, pp. 153-199.

- Ugarte, J. (2010) La inteligencia criminal en la seguridad pública argentina, en, E. Del Percio (compilador) *Prejuicio, crimen y castigo*, Buenos Aires, Argentina, COPPAL-Editorial Sudamericana, pp. 249-286.
- Ugarte, J. (2007) La inteligencia criminal en el Reino Unido y en Canadá. Segunda Parte. El Modelo Nacional de Inteligencia inglés: hablar el mismo lenguaje para actuar con eficacia, *Revista de Policía y Criminalística*, 369 (18) pp. 44-55.
- Wills, A. y Born, H. (2011) International Intelligence Cooperation and Accountability, formidable challenges and imperfect solutions, en, H. Born, I. Leigh y A. Willis, *International Intelligence Cooperation and Accountability*, Oxon, Reino Unido, Routledge. Pp. 275-308.
- Wright, A., *Organised Crime* (2008) Cullompton, Reino Unido, Willan Publishing.



**SEGUNDA PARTE: RESULTADOS DE LA  
APLICACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y  
POLITICAS JUDICIALES  
VIOLENCIA HOMICIDA-MAFIAS DE CRIMEN  
ORGANIZADO-IMPUNIDAD**

**PART TWO: RESULTS OF THE APPLICATION  
OF SECURITY POLICIES AND JUDICIAL  
POLICIES HOMICIDE VIOLENCE-ORGANIZED  
CRIME MAFIAS-IMPUNITY**



## **4- ÉXITOS Y LIMITACIONES DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN EL TRIÁNGULO NORTE (CENTROAMÉRICA)**

### **THE SUCCESS AND LIMITATIONS OF SECURITY POLICIES IN THE NORTH TRIANGLE (CENTRAL AMERICA)**

Sonia Alda Mejías<sup>13</sup>

#### **RESUMEN**

El objetivo del artículo es analizar los resultados obtenidos en Honduras, Guatemala y El Salvador, en relación con el descenso del índice de homicidios. Ningún otro país, ni las potencias regionales, han logrado estos resultados. La propuesta es estudiar en qué han consistido estas políticas y hasta qué punto estos resultados son sostenibles. El punto de partida es que el descenso de homicidios, siendo un gran avance, no resuelve necesariamente los problemas de seguridad. Se discute si se ha atacado únicamente el síntoma, expresado en los altos niveles de violencia, o también se ha incidido en las causas que generan esta situación de extrema violencia. Para analizar este aspecto se prestará particular atención a la fortaleza o a la debilidad del estado de derecho, ya que hay una correlación directa entre el estado de derecho y

---

13 Investigadora Principal Real Instituto Elcano (España) Código Orcid 0000-0003-3882-1157 [salda@rielcano.org](mailto:salda@rielcano.org)

la seguridad. De ahí que la modificación experimentada, por el imperio de la ley, la corrupción y la impunidad, durante los años de descenso de homicidios, indicarán el grado de transformación en seguridad.

**Palabras clave:** Homicidios, Políticas criminales, maras, crimen organizado, estado de derecho, corrupción, impunidad.

## **ABSTRACT**

The objective of the article is to analyze the results obtained in Honduras, Guatemala and El Salvador, in relation to the decrease of the homicide rate. No other country, nor regional powers, have achieved these results. The proposal is to study in what these policies have consisted, and how much these results are sustainable. The starting point is that the decrease in homicides, being a great advance, does not necessarily solve security problems. It is debated whether only the symptom, expressed in the high levels of violence, has been attacked, or the causes that generate this situation of extreme violence have also been influenced. To analyze this aspect, attention will be paid on the strength or weakness of the rule of law, since there is a direct correlation between the rule of law and security. Though, the modification experienced, by the rule of law, corruption and impunity, during the years of decline in homicides, will indicate the degree of transformation in security.

**Keywords:** Homicides, Criminal policies, gangs, organized crime, rule of law, corruption, impunity.

## Introducción

Centroamérica, y en particular el Triángulo Norte, es un área olvidada e invisible en los mapas. Son países pequeños, pobres y desiguales. De ahí que nunca figuren en los mapas convencionales donde se mide el poderío, proyección y presencia internacional de los países.

Sin embargo, desde los noventa, son trascendentales para entender el mapa del mercado global de la cocaína, o de otros tráficó ilícitos, organizados por redes criminales transnacionales, que van desde América Latina hacia Estados Unidos e incluso Europa. Este rol como territorio de tránsito ha generado altísimos niveles de violencia, generados por los repartos de espacio e influencia de las organizaciones del crimen organizado, incrementados por la particular influencia de las maras o pandillas criminales que tienen alta presencia en los tres países, también confundidas con el crimen organizado y complicadas en el tráfico de drogas.

En 2003, Naciones Unidas publica un Índice de Homicidios que ubica a Honduras entre los países más violentos del mundo, mientras que El Salvador y Guatemala se encuentran entre los más violentos de la región latinoamericana. Sin embargo, no ha tenido el mismo protagonismo ni ha sido de igual interés académico, político o mediático, el espectacular descenso de homi-

cidios que han experimentado estos tres países en los últimos años. Honduras y Guatemala han conseguido reducir su índice de homicidios al 50% y El Salvador al 30%, entre 2010 y 2018.

Sin embargo, no es suficiente con dejar constancia de este hecho. Las preguntas obligadas son: ¿cómo se han logrado cifras tan positivas?; ¿en qué aspectos de la realidad se ha incidido para lograr estos resultados?; y ¿puede convertirse en un modelo de referencia para el resto de la región?

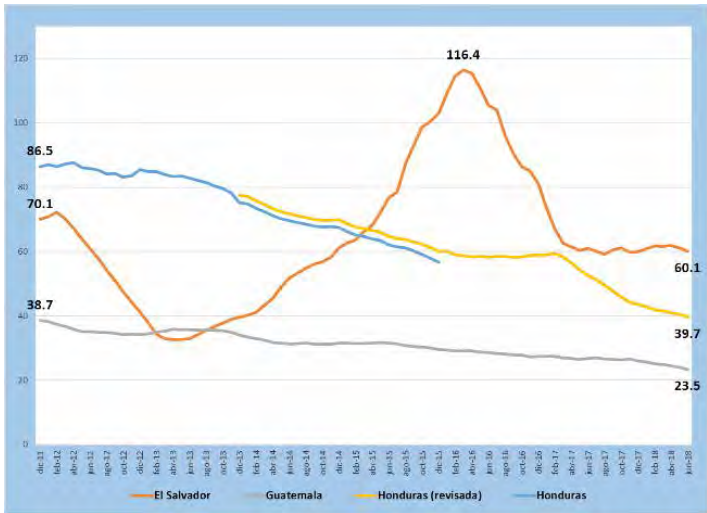
Mediante estas preguntas se trata de plantear si se ha atacado únicamente el síntoma, expresado en los altos niveles de homicidios, o también se ha incidido en las causas que generan esta situación de extrema violencia. Para analizar este aspecto se prestará particular atención al fortalecimiento que se haya logrado, o no, del Estado de derecho, pues es un instrumento trascendental para proporcionar seguridad. Esto nos permitirá comprobar hasta qué punto los resultados de la política aplicada son sostenibles y qué dimensión tienen realmente los positivos cambios alcanzados.

## **1. Evolución tasa de homicidios en Centroamérica**

Los altos niveles de violencia en el Triángulo Norte han sido provocados por diferentes actores criminales, maras y redes criminales locales y transnacionales (UNDOC, 2012, Sampo, 2018, Maydeu-Olivares, 2016, VV.AA, 2016, Prado, 2018). Todos ellos han contribuido

a alcanzar cotas que han superado al resto de la región y a la mayoría de los países del mundo, como en el caso de Honduras, que llegó a ser el más violento del mundo en la década de 2000. Sin embargo, desde 2012-2013, se da una coincidencia en sentido inverso, ya que en los tres países se genera un marcado descenso de homicidios. Es más irregular y abrupto en El Salvador, en relación con la progresión de Honduras y Guatemala, pero sin duda, en todos los casos es evidente la evolución mencionada, como puede apreciarse en el gráfico 1.

**Gráfico 1.** Guatemala, Honduras y El Salvador: Tasa interanual de homicidios, de diciembre 2011 a junio 2018



**Elaborado por:** Diálogos, Informe sobre la violencia homicida en Guatemala, del 1 de julio del 2017 al 30 de junio del 2018.

Ninguno de los países ha logrado bajar de los 20 homicidios por cada 100.000 habitantes, lo que proporciona una buena referencia sobre el problema de la violencia en estos países. Es preciso tener presente que, para Naciones Unidas, cuando se alcanzan los 20 homicidios por cada 100.000, se entiende que la situación de violencia ha adquirido una dimensión epidémica. Ciertamente, ninguno de los tres países lograr tener menos de este número de homicidios, pero no por ello debe restarse mérito, ni éxito a estas cifras.

En Guatemala, después de diez años de ascenso del índice de homicidios (2000-2009), se ha logrado revertir la tendencia a partir de agosto 2009, y en menos de nueve años, la tasa disminuyó a la mitad. De los tres países, este es el caso donde el descenso se registra de manera más regular y sostenida.

En Honduras, los logros son aún mayores proporcionalmente. En cuatro años, de principios de 2012 a principios de 2016, los homicidios se reducen de 86,5 a 60 homicidios, un récord nada desdeñable. Sin embargo, desde esta fecha, la velocidad del descenso se intensifica y se pasa de 60 a 39.7 homicidios por cada 100.000 habitantes en un año y cuatro meses. El pronunciado descenso de la tasa de criminalidad se percibe de manera muy especial en algunas ciudades hondureñas. En 2016, por ejemplo, San Pedro Sula registró una tasa de 112,09 homicidios, por cada 100.000 habitantes, mientras que en 2017, esta misma tasa fue de 51,18. Se trata de un declive del 54,34% en tan solo un año, lo que permitió



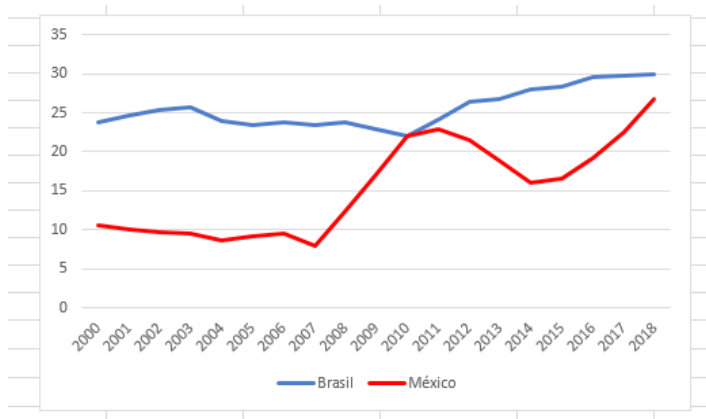
que la urbe dejara de ocupar la tercera posición del listado de ciudades más violentas del mundo que ocupaba en 2016, para situarse en la vigesimosexta posición en 2017. Si adoptamos una perspectiva temporal más amplia, entre 2013 y 2017, el descenso de homicidios es de un 75% (de 187 a 47 por cada 100.000 habitantes, respectivamente) (Seguridad, Justicia y Paz, 2018).

El Salvador presenta una evolución más irregular y cíclica, pero no menos espectacular. Si consideramos el primer y el último año, de 2012 a 2018, el margen de reducción de homicidios es de 10 por cada 100.000 habitantes. Sin embargo, si atendemos a los altibajos experimentados a lo largo de todo el período, las magnitudes son más llamativas aún que en Honduras. En este lapso, de enero de 2012 a marzo de 2013, se logra reducir el índice de homicidios de 70.1 a 35 homicidios: un índice no alcanzado por Honduras, ni Guatemala. En sentido inverso, y en solo tres años, en 2016, supera los máximos alcanzados por Honduras y Guatemala, al llegar a la cifra de 116.4 homicidios por cada 100.000 habitantes. Sin embargo, nuevamente y en prácticamente un año solamente, el índice desciende de 106 a 60; continúa siendo una cifra muy alta de homicidios, pero al mismo tiempo implica una reducción espectacular si consideramos que, en un año, se reduce en 56.3 homicidios, es decir, en más del 50%.

La comparación del índice de homicidios de otros países de la región ayuda a dimensionar la importancia de los logros alcanzados. Como es posible comprobar,

ningún país latinoamericano presenta un descenso tan pronunciado y rápido del índice de criminalidad. De hecho, la tendencia es la contraria; el número de homicidios ha alcanzado sus máximos históricos, como ocurre en términos generales en la región, donde la curva de homicidios sigue siendo ascendente (UNDOC, 2019). No son ninguna excepción las dos potencias de la región, Brasil<sup>14</sup> y México, donde la media de homicidios de 2019 continua en aumento respecto a años anteriores<sup>15</sup>.

**Gráfico 2.** Homicidios Brasil y México



**Fuente:** Homicide Monitor Igarape (2018)

14 En los tres primeros meses de 2019, ha habido cierto descenso de homicidios, sin embargo, todavía no puede confirmarse que esta tendencia vaya a ser sostenible, ni tampoco que pueda atribuirse a las medidas del nuevo presidente Jair Bolsonaro, por la escasa vigencia de estas; todo indica que no parece aún atribuible a sus medidas de seguridad. América Economía, 18/04/2019 <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/asesinatos-en-brasil-mantienen-tendencia-la-baja-en-primeros-tres-meses>

15 Infobae, 21/04/2019, <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/05/21/homicidios-dolosos-aumentaron-en-el-primer-cuatrimetre-de-amlo-revelan-cifras-oficiales/>

## **2. Cambios estructurales ocurridos en Centroamérica desde 2010**

Los datos ponen de manifiesto que, aunque las cifras de criminalidad siguen siendo epidémicas y muy altas en la subregión, los resultados de las políticas aplicadas son rotundamente exitosas. De ahí que esté justificado, pese a todo, analizar las políticas de seguridad aplicadas en estos países. ¿Cuáles son sus principales características?, ¿qué tienen en común en los tres países? ¿Cuál es el nivel de transformación estructural que proporcionan las políticas aplicadas? La propuesta es comprobar qué cambios se detectan en estos años con el fin de analizar cómo, dónde y hasta qué punto han incidido estas reformas en la realidad y así averiguar dónde radica el éxito de estas políticas. La constatación de cambios y de su naturaleza también nos informarán acerca de la sostenibilidad de los resultados.

Cabe adelantar que los especialistas centroamericanos no tienen certeza sobre los factores que explican ese descenso de homicidios. Lo cierto es que no es una tarea fácil, son muchos los factores que pueden incidir. Sin duda, las políticas públicas son trascendentales, pero también lo son las reacciones y cambios de comportamientos de los actores ilegales ante las mismas.

Para ello, el punto de partida es emplear una explicación multidimensional, lo que permite dar particular relevancia a determinados factores. En concreto, la fortaleza del Estado de derecho es trascendental, pues esta variable determina el espacio de corrupción y, en

consecuencia, de impunidad; además, proporciona un espacio muy ventajoso de actuación a estas redes criminales, ya que se logra la complicidad y la protección de representantes corruptos del Estado (Alda, 2014 y 2015).

Si bien el Estado de derecho es un valor por sí mismo, y es indisoluble del de la democracia, se contemplará su valor instrumental como medio imprescindible para garantizar la seguridad en este caso. Bajo esta visión, su importancia radica en contemplar la eficiencia y eficacia que proporciona la fortaleza del Estado de derecho y, en consecuencia, del imperio de la ley. En efecto, una mayor fortaleza significa que la ley se aplica, sin excepciones, a todos los ciudadanos y en todo el territorio por igual, lo que implica la reducción de la impunidad y, en consecuencia, de las posibilidades de actuar al margen de la ley, pues la impunidad es reducida. Lo cierto es que el crimen organizado existe en todo el planeta: ningún Estado, aún el más consolidado, ha impedido la acción criminal de estas redes. Sin embargo, sus espacios de actuación son menores ya que los niveles de corrupción, y en consecuencia de impunidad, son menores.

Ciertamente, tampoco hay ningún Estado donde la corrupción sea cero. Pero cuanto menor sea, también serán menores las posibilidades de sobornar funcionarios para evitar que persigan e impidan su actuación criminal. Las posibilidades de controlar el desarrollo limitan necesariamente sus actividades, su dimensión y

el poder que acumulan. Sus negocios se realizan bajo la presión y la persecución del Estado.

Sin embargo, si existe corrupción, hay la posibilidad de evadir el cumplimiento de la ley. De esta manera, es posible que los funcionarios corruptos no persigan a estas redes, sino que sean sus cómplices. En este contexto, las posibilidades de penetrar el Estado son mucho mayores y, por tanto, las de fortalecer el desarrollo y dimensión de estas actividades. En consecuencia, queda garantizada la impunidad y debilitado, en un círculo vicioso, el imperio de la ley.

Cabe señalar que la relación entre la fortaleza del Estado de derecho y la corrupción y la impunidad es de carácter inversamente proporcional. Cuando la corrupción es alta significa que una parte de los representantes del Estado no aplican leyes y políticas de manera universal, sin excepciones y con total imparcialidad; es más, utilizan su poder de manera discrecional y no universal, tomando como criterio consideraciones subjetivas y no objetivas y universales para aplicar la ley. En consecuencia, el imperio de la ley es necesariamente débil. Este es el campo abonado para que las redes criminales puedan implantarse en la sociedad y contar incluso con la protección y la complicidad activa del Estado para la realización de sus negocios. Con esta opción es posible no sólo realizar actividades ilegales, sino aumentar su número y dimensión y los ámbitos donde llevarlas a cabo (Alda, 2016 y 2017).

## **2. Realidad centroamericana, evolución de la última década**

### ***La fortaleza del Estado del Derecho para aplicar la norma y la legalidad sin excepciones***

La consideración de variables relacionadas con la fortaleza del estado de derecho, en el presente análisis, se justifica por la importancia instrumental que este factor posee a efectos de seguridad. La fortaleza de este indicador está directamente relacionada con la corrupción y la impunidad. A menor capacidad para imponer el imperio de la ley, mayor inseguridad; si es posible eximirse del cumplimiento de la ley, se crea el escenario idóneo para el aumento de la corrupción y en consecuencia de la impunidad, Y la corrupción y la impunidad son los factores imprescindibles para la falta de seguridad. Los criminales a través de la colusión pueden lograr incluso la protección activa para cometer actividades criminales, para no ser condenados por la justicia o para poder dirigir los negocios desde la cárcel, o, llegado el caso, huir del centro penitenciario.

El Triángulo Norte, no por casualidad, se caracteriza por poseer índices muy bajos con respecto a la fortaleza del Estado de Derecho y, en consecuencia, muy altos con relación a la corrupción y a la impunidad. Estos son los factores que, en conjunto, crean el campo abonado perfecto para explicar la implantación de las maras y del crimen organizado (Alda, 2014 y 2015). No puede dejar de señalarse que el descenso de homicidios no se ha correspondido con la mejora de estas variables,

lo que podría indicar que los problemas de seguridad que generan tan altos niveles de violencia en realidad persisten, aunque hayan descendido los homicidios. Esto significaría que la seguridad es un ámbito mucho más complejo que la tasa de homicidios, aunque su descenso no deje de ser un importante logro.

### **3. Evolución de los indicadores del buen gobierno del Banco Mundial**

De acuerdo con la relación establecida entre imperio de la ley, corrupción, impunidad y seguridad, se propone contemplar estos indicadores en Honduras con el fin de comprobar si es posible explicar el descenso de homicidios por la mejora de dichos indicadores.

El fortalecimiento del imperio de la ley indicaría que la corrupción y la impunidad se reducirían y, en consecuencia, se reducirían los espacios para la criminalidad. Sin embargo, como se verá en las páginas siguientes, estos indicadores, durante los años de descenso de los homicidios, no mejoran. Incluso, en ciertos casos y años experimentan un empeoramiento. ¿Significa esto que la tesis que se ha enunciado es errónea? ¿Se puede lograr seguridad sin cambios estructurales relacionados con el Estado de derecho? ¿En particular, se puede lograr seguridad sin el fortalecimiento del imperio de la ley?

El Banco Mundial considera una serie de indicadores que, en su conjunto y de acuerdo con su criterio, constituyen los elementos fundamentales del Buen Go-

bierno y donde se concentran las bases esenciales del Estado de Derecho y del Imperio de la ley. De los diferentes indicadores, se han seleccionado los siguientes por estar más directamente relacionados con la capacidad del estado de imponer la norma y contar con el apoyo y la legitimidad ciudadana; ambos aspectos son trascendentales para alcanzar el buen gobierno y en consecuencia la fortaleza del Imperio de la ley. El fortalecimiento del imperio de la ley es la forma más eficiente de reducir las posibilidades de implantación de organizaciones y de la violencia criminal.

Los indicadores seleccionados son los siguientes y así se definen por el banco mundial:

- *Imperio de la ley*: mide el grado en que los agentes confían en las reglas sociales y las obedecen, incluye la calidad de la ejecución de contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de que se cometan delitos y actos de violencia<sup>16</sup>.

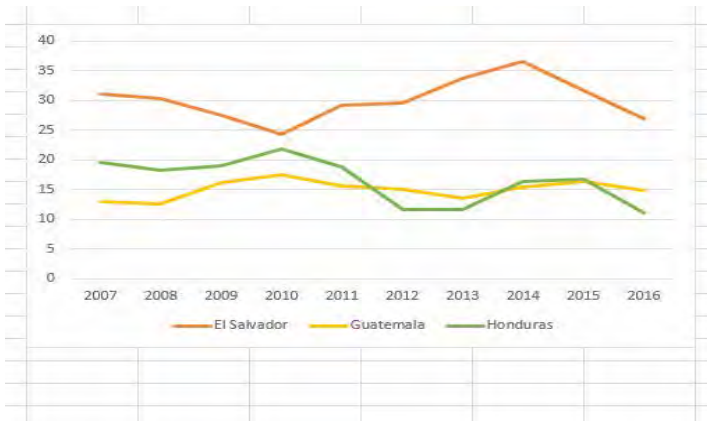
El gráfico 6 muestra que, de 129 países, pese a las diferencias entre los tres seleccionados, todos ellos ocupan puestos bajos.

---

16 [http://web.worldbank.org/archive/website01020/WEB/0\\_CO-67.HTM](http://web.worldbank.org/archive/website01020/WEB/0_CO-67.HTM)



**Gráfico 6. Imperio de la ley**



**Fuente:** Banco Mundial <https://databank.bancomundial.org/databases/eficacia-del-buen-gobierno> **Elaboración propia**

El mejor caso de los tres países es El Salvador; en 2014 llega a ocupar el puesto 35, pero también alcanza el 24 y la tendencia de los últimos años es descendente. Peor es la situación de Honduras y Guatemala, siendo su situación muy similar entre ellos. Hay menos diferencias entre estos dos países y experimentan una evolución descendente en este indicador. Ninguno de los tres alcanza, ni siquiera, una posición intermedia.

- *Efectividad gubernamental:* mide la calidad de los servicios públicos, la capacidad de la administración y el grado de independencia de presio-

nes políticas. También se contempla la calidad de la formulación de las políticas públicas<sup>17</sup>.

•

Los tres países centroamericanos, de nuevo, presentan posiciones bajas en relación con los 129 países considerados. El Salvador parte en 2007 del lugar 49, pero acaba en el puesto 41 en 2016. En Guatemala y Honduras se repite la misma pauta que en el indicador anterior. Parten de un puesto similar (puesto 32) y si bien la evolución de 2016 es positiva, no alcanzan la posición de El Salvador.

**Gráfico 7.** Efectividad gubernamental



**Fuente:** Banco Mundial <https://databank.bancomundial.org/databases/eficacia-del-buen-gobierno>. **Elaboración propia**

17 [http://web.worldbank.org/archive/web-site01020/WEB/0\\_CO-67.HTM](http://web.worldbank.org/archive/web-site01020/WEB/0_CO-67.HTM)

- *Calidad regulatoria*: mide la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado<sup>18</sup>.

**Gráfico 8.** Calidad regulatoria



**Fuente:** Banco Mundial <https://databank.bancomundial.org/databases/eficacia-del-buen-gobierno>. **Elaboración propia**

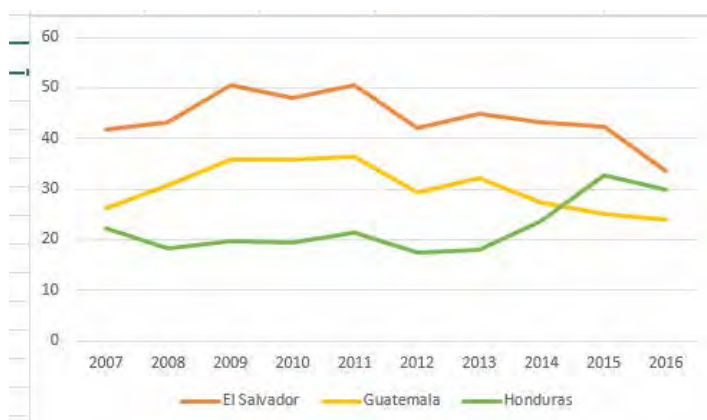
Este indicador es de utilidad porque refleja la capacidad del Estado para lograr la credibilidad de sus ciudadanos, en cuanto a su capacidad de responder a sus necesidades. En esta ocasión, según el gráfico 8, nuevamente se repite la similitud entre Honduras y Guatemala, en evolución y en puesto. El Salvador, igualmente, se

<sup>18</sup>[http://web.worldbank.org/archive/website01020/WEB/0\\_CO-67.HTM](http://web.worldbank.org/archive/website01020/WEB/0_CO-67.HTM)

posiciona de mejor manera. La ubicación en el ranking, en este caso, mejora en los tres países, pero continúan siendo posiciones muy modestas.

*Control de la corrupción:* mide el grado al que se ejerce el poder público en beneficio privado, así como la corrupción en pequeña y gran escala, y el control del estado por minorías selectas e intereses privados<sup>19</sup>.

**Gráfico 9.** Control de la corrupción



**Fuente:** Banco Mundial <https://databank.bancomundial.org/databases/eficacia-del-buen-gobierno>

#### **Elaboración Propia**

En el 2007, aunque El Salvador parte de un mejor puesto (41) que Guatemala (23) y Honduras (27), lo

<sup>19</sup> [http://web.worldbank.org/archive/website01020/WEB/0\\_CO-67.HTM](http://web.worldbank.org/archive/website01020/WEB/0_CO-67.HTM)

cierto es que en 2016 se detecta una tendencia descendente y, podría decirse, coincidente al alcanzar puestos similares unos de otros (Gráfico 9). Cabe reiterar, como en cada indicador examinado, que más allá de estas conclusiones es preciso tener presente que ni El Salvador, siempre mejor posicionado y, en ocasiones, con una importante diferencia respecto a sus vecinos, alcanza una posición intermedia, al menos entre los 129 países que están contemplados por el Banco Mundial.

Cabe apuntar, a través de los datos examinados de cada variable, el predominio de la estabilidad. Cuando se operan cambios de tendencia, no son muy marcados y, en términos generales, evolucionan hacia peores posiciones. Esto indica que las políticas de seguridad aplicadas no han generado cambios estructurales; de manera evidente se comprueba que las medidas aplicadas no han contemplado el fortalecimiento del Estado de derecho, ni del imperio de la ley, pese a ser un factor trascendental para lograr mayor seguridad.

Este primer hallazgo conduce a una primera conclusión: no parece aventurado afirmar que, en la medida en que no hay cambios de naturaleza estructural, los cambios operados en los índices de homicidios no sean sostenibles. En otras palabras, no se ha abordado los factores facilitadores que generan los niveles de violencia y criminalidad que afectan a la realidad centroamericana. En este sentido, no hay ninguna excepción con relación a los tres países del Triángulo Norte.

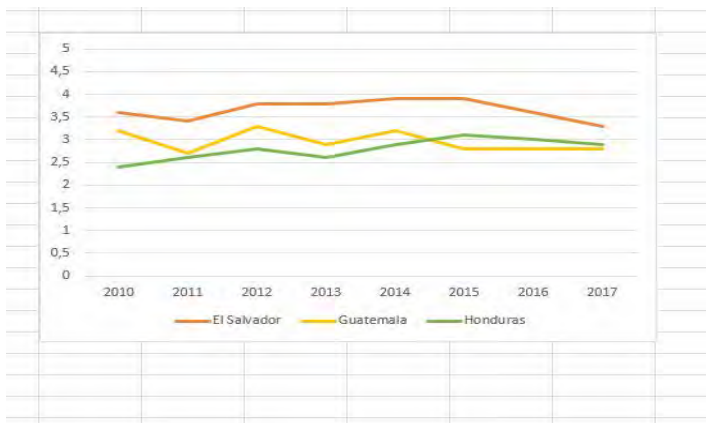
#### 4. Corrupción e impunidad

Las altas cotas de corrupción e impunidad son coherentes con los bajos niveles de fortaleza estatal, examinados más arriba, y relacionados con el imperio de la ley. Cuantos más bajos sean los valores de estos indicadores, mayores serán los niveles de corrupción y en consecuencia de impunidad. No puede ser de otra manera: cuando el imperio de la ley es débil o bajo, aumenta la posibilidad de quedar eximido del cumplimiento de la ley. Esta posibilidad tiene lugar a través de la corrupción y mediante esta se logra finalmente impunidad para actuar al margen de la ley, sin penalización, ni castigo alguno.

Todo ello crea el caldo de cultivo idóneo para el desarrollo de la criminalidad, ya que puede actuarse con total impunidad. Como es de esperar, los niveles de corrupción y de impunidad son muy altos en los tres países del Triángulo Norte, con Honduras y Guatemala en peores posiciones dentro de los rankings generales.

Con respecto a la corrupción, de acuerdo con el Índice de Transparencia Internacional, los tres países poseen altos niveles de corrupción (10 es el mejor y 1 el peor). De nuevo, El Salvador es el país centroamericano que presenta menor percepción de corrupción, en coherencia con los datos de buen gobierno. En la medida en que la fortaleza del estado mejora en este país, la percepción de corrupción disminuye. A mayor solidez del imperio de la ley, menor corrupción tal y como se aprecia en el gráfico 10 para el caso salvadoreño.

**Gráfico 10.** Percepción de la corrupción

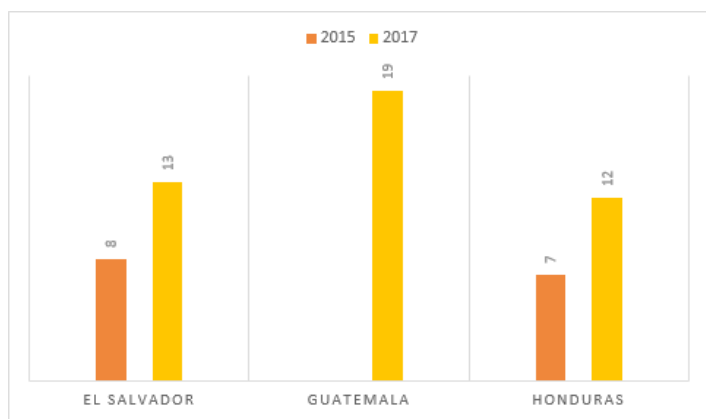


**Fuente:** Transparencia internacional 2018, <https://www.transparency.org/cpi2018>

### **Elaboración propia**

Al revisar el Índice global de Impunidad (IGI, 2015 y 2017), cabe señalar que, en 2017, estos tres países ocupan lugares muy bajos dentro del ranking de 68 países (1 es el peor, 68 es el mejor). El peor caso es el de Honduras, como se observa en el gráfico 11.

Gráfico 11. Índice de Impunidad Global



**Fuente:** Índice de Impunidad Global, Universidad de las Américas (2015 y 2017)

**Elaboración:** propia

De nuevo es posible comprobar que las políticas de seguridad no han significado una mejora decisiva en relación con la impunidad, aun teniendo en cuenta la mejora que experimentan El Salvador y Honduras de 2015 a 2017. No se dispone de datos para Guatemala en 2015, pero en 2017 ocupa una mejor posición que sus vecinos. En los tres casos, el descenso de homicidios necesariamente mejora los índices de impunidad al aliviar la presión de casos pendientes ante la justicia. No obstante, cabe insistir que los tres se encuentran muy por debajo incluso de una posición intermedia.



## 5. Otros indicadores de diferente naturaleza, bajo una visión multidimensional

Si bien con el planteamiento expuesto se considera que, bajo un punto de vista instrumental, la fortaleza del Estado de derecho es una variante trascendental para garantizar seguridad, no se pretende negar la posible incidencia de otros factores de carácter político y económico. La propuesta es establecer una jerarquía de los factores que pueden incidir en el desarrollo de la criminalidad organizada, pero no por ello negar una visión multidimensional. Al considerar que el imperio de la ley es determinante para entender la seguridad, se contemplan también otros factores, pero no se les otorga la misma importancia. De acuerdo con ello, se examina el índice de desarrollo humano y de calidad democrática.

### *Variables de desarrollo*

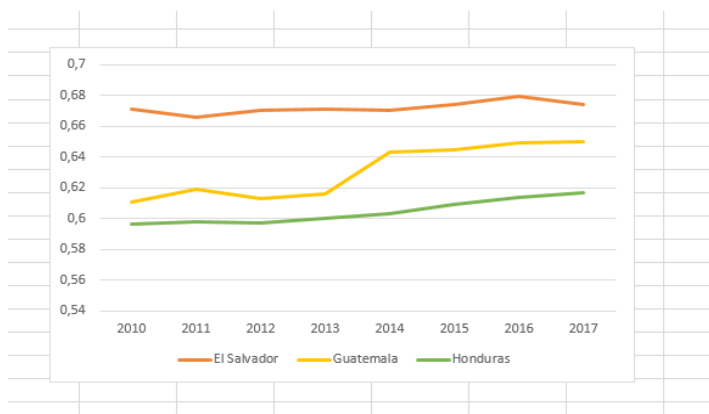
Si consideramos datos relacionados con el desarrollo cualitativo, a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), es posible comprobar que los tres países, pese a las diferencias existentes entre ellos, tienen valores similares que los ubican dentro de la franja de desarrollo medio<sup>20</sup>. El Salvador, como en la mayoría de los indicadores, siempre se encuentra en una mejor posición que sus vecinos y además, en este caso, presenta una tendencia ascendente. En Guatemala la mejora es más marcada y mayor, aunque, no por ello, alcance a

---

20 El IDH distingue entre desarrollo muy alto, alto, medio y bajo, en este caso 0 es el peor y 10 es el mejor.

los niveles de El Salvador. Honduras presenta el nivel más bajo, aunque muestra una suave curva de tendencia ascendente. Pese a ello, cabe tener presente que este es el país que ha logrado mayor descenso de homicidios en el período considerado, y de manera más sostenida (gráfico 12). Esta información confirma que no siempre hay una correlación entre los datos económicos y la curva de homicidios.

**Gráfico 12.** Índice de desarrollo Humano



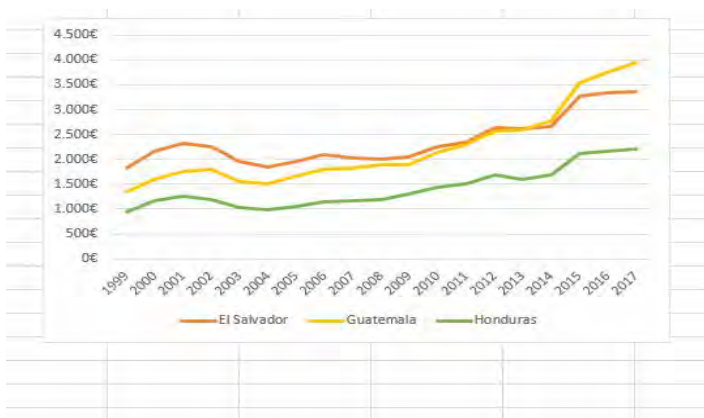
**Fuente:** Expansión.<https://datosmacro.expansion.com/idh>

**Elaboración:** propia

### ***PIB per cápita***

Si atendemos al producto interno bruto, tampoco parece determinante. De hecho, el país donde más han descendido los números de homicidios no es el que más ha crecido en PIB. Este es el caso de Honduras, país cuyo PIB (gráfico 13) crece menos, en relación con sus vecinos, y sin embargo es el que ha logrado bajar más el índice de homicidios. Con ello, es posible constatar que el crecimiento cuantitativo no garantiza el desarrollo, ni tampoco el descenso de homicidios y de inseguridad.

**Gráfico 13.** Producto interior bruto per cápita



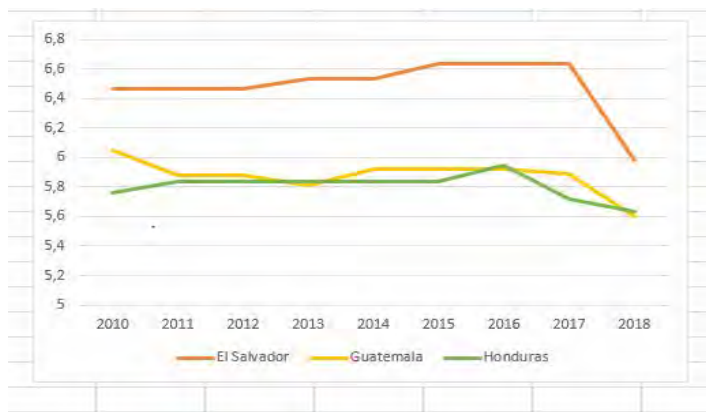
Fuente: Expansión. <https://datosmacro.expansion.com/pib>

Elaboración: propia

## ***Evolución de la democracia***

De acuerdo con el índice elaborado por The Economist 2018, el índice de calidad democrática puntúa entre 0 y 10 puntos, donde 0 da cuenta de un régimen totalitario y 10 de un régimen plenamente democrático. Si observamos los tres países (ver Gráfico 14), la evolución es más o menos estable, hasta el cambio de tendencia que se observa a partir de 2016, en Guatemala, y de 2017, en El Salvador y Honduras cuando ambos países y Honduras coinciden con Guatemala en una evolución negativa. Ciertamente, El Salvador posee una solidez democrática mayor, de casi un punto, pero eso no evita un importante empeoramiento de sus indicadores. De hecho, es el país que experimenta una caída más acusada.

**Gráfico 14.** Índice de calidad democrática



Con estos datos es posible comprobar que las medidas de seguridad aplicadas no han incidido en la economía, ni en la calidad democrática, ni al mismo tiempo que el descenso de homicidios haya contribuido a mejorar los índices de estas variables económicas y políticas.

En definitiva, la primera constatación es que hay una reducción de la tasa de homicidios sin un fortalecimiento del imperio de la ley, ni una reducción de la corrupción, ni una mejora en la calidad democrática o de los datos económicos. Se puede concluir que no se han implantado políticas que mejoren el ámbito político o el desarrollo para reducir los homicidios.

Las conclusiones nos pueden llevar a pensar que la seguridad es independiente de la realidad, tal y como podría deducirse de los datos. Muy al contrario, están en íntima relación; más bien los datos hacen pensar que es posible reducir los homicidios, pero no necesariamente los problemas de seguridad que hacen posible la expansión del crimen organizado. Los homicidios son una de las manifestaciones violentas de la criminalidad, pero hay otras que no acaban en muertes, considerando que hay actividad criminal sin violencia. Sin duda, es preciso modificar la realidad de manera estructural para el problema de la seguridad. De lo contrario, la reducción de homicidios no será sostenible, ni con ello se resolverán los graves problemas estructurales de la realidad hondureña que determinan los altos índices de inseguridad, más allá de los homicidios.

Tal y como se ha sostenido en esta investigación, el primer cambio estructural ha de basarse en un Estado de derecho sólido, mediante el cual se reduzcan los márgenes de corrupción e impunidad. Bajo este “motor” es posible impulsar el desarrollo que incidirá en la seguridad y en la gobernabilidad, y cada uno de estos ámbitos sobre los otros mediante una interacción y relación positiva que haga posible finalmente el bienestar global. De lo contrario, la interacción que debe existir entre seguridad, desarrollo y gobernabilidad queda bloqueada y no es posible dicha transformación positiva, aunque descendan los homicidios, mediante la aplicación sistemática de políticas represoras.

## **6. ¿Cuáles son los cambios que se operan y de qué naturaleza para hacer posible el descenso de los homicidios?**

Por el momento, lo que podemos apreciar es que las políticas o medidas aplicadas han logrado hacer descender los homicidios, que no es poco. Sin embargo, este exitoso resultado no ha resuelto el grave problema de seguridad existente, ya que no han modificado ninguno de los factores estructurales que podrían contemplarse, desde una visión multidimensional, como los factores facilitadores que explican los altos niveles de inseguridad existentes. En otras palabras, si no ha habido cambios en el desarrollo, ni en la democracia, ni en la fortaleza estatal e institucional, existe la misma realidad

que ha estado provocando la dramática situación que sufren estos países desde la segunda mitad de los noventa (Frühling, 2008).

La sorpresa es comprobar que la respuesta gubernamental no ha variado. Los gobiernos centroamericanos, más a la izquierda o más a la derecha, han optado, sin excepción, por políticas reactivas, basadas en el recurso a la represión y al endurecimiento de las penas, de acuerdo con la línea de las llamadas políticas de “mano dura” (Aguilera, 2003, Klilsberg, 2008, Niño, 2015, Ramos, 2017). Al igual que en el resto de la región latinoamericana, las experiencias basadas en políticas preventivas, bajo una visión multidimensional, son aisladas y escasas.

¿Cuál es la diferencia entonces, respecto a épocas anteriores o a otros países de la región? ¿Cómo se puede explicar el éxito de estas políticas en el Triángulo Norte? La respuesta radica en dos factores fundamentales:

1. La mejora en la eficiencia y eficacia de las políticas represoras,
2. La adaptación del mundo criminal ante la presión del estado y la evolución de sus propias dinámicas internas.

En relación con el primer punto, cabe pensar en avances importantes en los que, en mayor o menor me-

dida, coinciden los tres países. En Guatemala, por ejemplo, la cooperación interagencial entre operadores de justicia y de seguridad, ha dado muy buenos resultados así como también el desarrollo de una investigación criminal más sólida y profesional, la mejora de los sistemas de emergencia para asistir a víctimas de la inseguridad y la concentración de fuerzas en “zonas álgidas” o municipalidades donde se concentra de manera particular la actividad criminal<sup>21</sup>. Lo cierto es que, pese a los retos pendientes, se han dado cambios legislativos y organizativos que han dado resultados evidentes (CIEN, 2019).

Las medidas adoptadas en Honduras presentan puntos comunes<sup>22</sup>. Se valora igualmente la importancia de la cooperación entre los operadores de justicia y de seguridad, siendo ejemplo de ello la institucionalización de la Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional (FUSINA). De igual manera, en El Salvador se ha creado una Fuerza de Reacción Rápida, cuya articulación y exitosos resultados se basan en la cooperación interagencial, con la participación igualmente de funcionarios de justicia y de fuerzas de seguridad militares y civiles.

En los tres países hay un esfuerzo permanente para reforzar a la policía, sin mucho éxito, hasta el mo-

---

21 Insigth Crimen, 22 /9/2018, <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/cicig-caida-homicidios-guatemala/>; El Periódico, 13/01/2019, <https://elperiodico.com.gt/nacion/2019/01/13/tasa-de-homicidios-continua-con-tendencia-a-la-baja/>.

22 Presidencia de Honduras, “Logros y estadísticas”, 13/02/18, <https://presidencia.gob.hn/index.php/2018-01-08-22-40-16/183-mas-seguridad/3690-logros-y-estadisticas>.



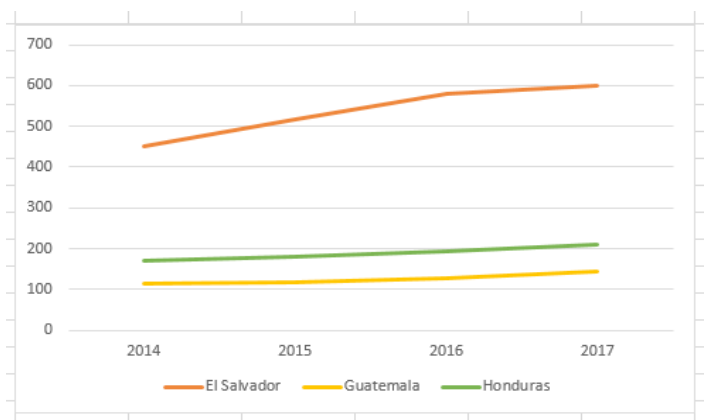
mento, ya que no ha sido posible erradicar la corrupción. En Honduras, por este motivo, se ha llevado a cabo una profunda depuración de la policía (Comisión especial de depuración policial, 2018). Cabe además destacar, en el mismo país, el aumento presupuestal en las áreas de justicia y seguridad, al incrementarse a más del 50% entre 2012 y 2017: un 40% a la Secretaría de Defensa, 17% a la de Seguridad y 9% a la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia<sup>23</sup>.

Más allá de las mejoras en la eficacia del aparato represor, el planteamiento de fondo es el tradicional. Las “políticas de mano dura” ocupan un lugar central (Klilsberg, 2008, Briscoe y Martínez, 2017, De la Torre y Martín Álvarez, 2011). No puede hablarse tanto de políticas, ya que carecen de una visión global y articulada, y se trata más bien de una visión genérica dominante, que considera que la mejor manera de garantizar la seguridad es mediante el castigo. Si a ello le sumamos el pensamiento que será más efectivo si se aumentan las penas y se endurecen las existentes, se explica no sólo las limitaciones de los resultados de estas medidas y además el hacinamiento de los centros penitenciarios, como ocurre no sólo en Centroamérica, sino en toda América Latina (Carranza, 2012, Salvatore y Aguirre, 2017).

---

23 BBC. COM, 2/02/16, [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160202\\_honduras\\_violencia\\_disminucion\\_tasa\\_homicidios\\_ip](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160202_honduras_violencia_disminucion_tasa_homicidios_ip).

**Gráfico 12.** Población penitenciaria en Guatemala, Honduras y El Salvador por cada 100.000 habitantes



**Fuente:** Total Prison Population Rate UNODC. <https://dataunodc.un.org/crime/total-prison-population>

**Elaboración:** propia

La aplicación de este planteamiento se explica por el alto número de población penitenciaria, cuya evolución va en aumento. No es casual que los países con más población penitenciaria en Centroamérica sean los del Triángulo Norte (Gráfico 12). Así, las cifras en Guatemala son 24.681 reclusos y Honduras con 21.520, que en conjunto suman el 63.6% (85.823) del total regional de presos. Mención aparte merece El Salvador, con 40.090, junto con Estados Unidos, el país del mundo que cuenta con mayor número de reclusos<sup>24</sup>.

24 “El Triángulo del hacinamiento en cárceles de Centroamérica”, 19/04/2019, <https://www.pri-son-insider.com/es/news/el-triangu-lo-del-hacinamiento-en-carceles-de-centroamerica>

En Honduras se considera que buena parte del éxito de las medidas implantadas son las nuevas cárceles de máxima seguridad que han sido construidas<sup>25</sup>. En estas cárceles se han podido separar a los delincuentes más peligrosos y con mayores penas de los delincuentes comunes. Con ello, se pretende que estos centros dejen de ser lugares de reclutamiento de nuevos miembros para maras y bandas criminales. El otro aspecto ha sido lograr aislar a estos grupos de delincuentes de sus organizaciones, ya que seguían dirigiéndolas desde las cárceles. Estos centros se habían convertido en un lugar seguro para seguir controlando las organizaciones criminales y sus negocios ilegales. Para ello, los móviles se habían convertido en un instrumento imprescindible y vital, ya que permitía el control de la “calle”. En estos nuevos centros penitenciarios no hay posibilidad alguna de comunicación con el exterior.

Esta iniciativa también ha sido asumida por diferentes candidatos a la presidencia, en las recientes elecciones presidenciales. De hecho, también en Guatemala, desde 2014, se ha intentado aislar las comunicaciones en las cárceles<sup>26</sup>, aunque sin mucho éxito<sup>27</sup>. En El Salvador, ante el número de presidiarios, el más alto del mundo

---

25 La Prensa, 7/09/2019, <https://www.laprensa.hn/honduras/1324731-410/carcel-maxima-seguridad-honduras-juan-orlando-hernandez-joh-pandillas>

26 Diario de Centroamérica, 24/4/14, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10464.pdf>, Prensa Libre, 13/10/19; <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/propuesta-de-carceles-alejadas-de-las-poblaciones-no-es-acorde-a-la-realidad-segun-expertos/>

27 Prensa Libre, <https://www.prensalibre.com/opinion/editorial/la-ciudadania-ya-no-debe-ser-presas-de-los-presos/>, 23/9/19

junto a Estados Unidos, la saturación ha llevado a la creación de centros temporales de reclusión<sup>28</sup>, contemplados como un régimen penitenciario de excepcionalidad, bajo un marco de endurecimiento de penas.

El segundo factor que explica la reducción de los homicidios son las dinámicas internas del mundo criminal. Las luchas entre maras o bandas criminales son uno de los principales motivos que incrementan el número de homicidios. Así se puso de manifiesto con la tregua de las maras en El Salvador entre 2012 y 2014. Esta tregua, al evitar enfrentamiento entre estos grupos delincuenciales, dio como resultado un descenso histórico en el número de homicidios.

No solo eso, la presión del estado, mediante la persecución a la que han sido sometidos a través de las políticas descritas, puede generar un cambio en su modus operandi. A mayor violencia, mayor visibilidad y con ello resulta más fácil la represión. Sin embargo, si evitan la violencia y su actuación se vuelve más discreta será más difícil identificar a los autores y sus actividades y podrán continuar con la actividad criminal sin ser vistos y con menor presión de las autoridades. Estas son algunas de las causas que explican el descenso de homicidios en El Salvador en 2018<sup>29</sup>.

---

28 La Prensa, 19/8/2017, <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Primer-Centro-Temporal-de-Reclusion-con-avance-del-80--en--construccion-20170819-0057.html>

29 Inshight Crime, 3/10/2018, <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/que-hay-detras-de-la-reciente-caida-de-los-homicidios-en-el-salvador/>

El cambio en el modus operandi permite también explicar el descenso de los homicidios en Guatemala, pero el ascenso de otros delitos, como las extorsiones<sup>30</sup>. Ocurre lo mismo en el resto de Centroamérica<sup>31</sup>, pese al descenso de los homicidios, persisten igualmente las extorsiones, hasta convertirse en una fuente de ingresos muy lucrativa para las maras<sup>32</sup>.

## Conclusiones

Estas políticas represoras tienen serios límites; pese a las mejoras del sector seguridad y de justicia, permanecen importantes retos (CIEN, 2019) con relación a la eficiencia y eficacia tanto del ámbito institucional, como operativo. No obstante, no puede ser obviadas las mejoras sustanciales en relación con los medios y la formación. Así mismo, se ha mejorado en la investigación criminal y se han puesto en práctica nuevas estrategias. Sin embargo, todas estas mejoras se han mantenido en el marco de políticas de carácter fundamentalmente represor y punitivo.

Los datos examinados han demostrado que, mediante el esfuerzo realizado bajo estas políticas, es posible reducir el índice de homicidios de manera impor-

---

30 Prensa Libre, 26/9/18, <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/homicidios-van-a-la-baja-las-extorsiones-aumentan/>

31 La prensa, 7/05/2013, <https://www.laprensa.hn/csp/mediapool/sites/LaPrensa/Honduras/Apertura/story.csp?cid=328424&sid=267&fid=98#.UfBJYdLVC7x>

32 Informe sobre extorsión en Centro América, <https://es.insightcrime.org/extorsion>

tante. Sin embargo, se demuestra que si no se realizan cambios estructurales, no es posible resolver el problema de la seguridad, lo cual se evidencia por el número de detenidos y de homicidios, criterios de valoración principales de estas políticas aplicadas. Ciertamente no deja de ser exitoso, pero es insuficiente.

Parte de la complejidad de encontrar soluciones a los problemas de seguridad se encuentra en su interrelación con la gobernabilidad y el desarrollo. Sin estas variables no puede haber seguridad y sin seguridad no puede darse gobernabilidad y desarrollo. Son muchos los autores que apelan a multitud de factores, la mayoría incluso bajo una visión multidimensional, pero ¿cómo abordar todos los problemas que inciden en la seguridad? ¿Es realmente posible? ¿Por dónde empezar? Lo cierto es que a pesar de la disminución de la pobreza y la desigualdad, de los logros en la educación y la formación, del crecimiento de la clase media, del aumento de infraestructuras y de los servicios públicos y privados, los niveles de inseguridad no dejaron de crecer en la década pasada. Así como hemos podido comprobar la mejora de la seguridad, con el marcado descenso de homicidios, no hemos podido constatar un mejoramiento en el desarrollo humano, ni en los índices democráticos o al menos no en la misma proporción que los homicidios.

El caso de Honduras es muy significativo. Su índice de desarrollo humano es el más bajo y, aunque presenta una evolución creciente, es la más moderada del Triángulo Norte. Con ello es posible comprobar que

el descenso de homicidios puede darse en países con problemas de desarrollo y que además el descenso de homicidios no necesariamente resuelve los problemas de desarrollo. Con esto en absoluto se pretende afirmar que la seguridad no contribuya a impulsar el desarrollo y viceversa; muy al contrario, ambos ámbitos son interdependientes. Sin embargo, es preciso entender la seguridad como una concepto más global y complejo.

El principal problema es que todos estos cambios y avances, ya sean en índice de homicidios o de desarrollo, tuvieron lugar sin el fortalecimiento del estado de derecho. Como se ha podido comprobar, los indicadores sobre el estado de derecho no han mostrado modificaciones o su evolución incluso ha sido negativa. Y este es el principal obstáculo para lograr resolver la seguridad y, sin duda, el desarrollo y la gobernabilidad. En otras palabras, la fortaleza del estado de derecho es el motor común de estos tres ámbitos interrelacionados entre sí. Mientras este no esté consolidado queda bloqueada la posibilidad de progreso y bienestar integral.

En otras palabras, se persiste en la idea de debilitar al criminal mediante la represión, pero no en fortalecer el estado mediante el imperio de la ley. Si no se encuentra consolidado el estado de derecho, el estado no es capaz de garantizar la aplicación del imperio de la ley en todo el territorio y para todos los ciudadanos, sin excepciones. Cuando existe esta debilidad, cabe la posibilidad de que la legalidad sea aplicada de manera discrecional y selectiva por parte de los representantes

del estado. En consecuencia, determinados territorios o ciudadanos pueden evadir su cumplimiento a través de la corrupción. Bajo este status quo, se configura un orden dual, formal e informal, en el cual, si bien la norma rige para la mayoría de las relaciones entre el estado y el ciudadano y entre éstos, cabe siempre la posibilidad del privilegio. Es decir, que entre particulares o entre éstos y el estado, el cumplimiento de la ley puede negociarse o directamente ignorarse a través del soborno. Este es el campo abonado para la implantación y desarrollo del crimen organizado. Los criminales pueden quedar eximidos del cumplimiento de la norma y/o del castigo por su incumplimiento, pudiendo actuar con absoluta impunidad. Este privilegio que proporciona la corrupción les permite actuar con impunidad e incluso contar con la colaboración activa de los representantes del estado para realizar sus actividades ilegales.

En este sentido, esta propuesta, basada en la necesidad de fortalecer el imperio de la ley, se justifica por el carácter instrumental otorgado al estado de derecho y no como valor en sí mismo. En el modelo perfecto e ideal, si el imperio de la ley es sólido, no hay opción de privilegios ante el cumplimiento de la ley. Es decir, bajo un estado de derecho consolidado, la ley no se negocia, nadie puede quedar eximido de su cumplimiento porque las autoridades no son corrompibles. Esto elimina la posibilidad de la impunidad y, en consecuencia, los espacios de implantación y crecimiento de estas redes. Ciertamente se ha planteado el estado ideal, ya que no



hay ninguna realidad con corrupción 0. Siempre existe corrupción, la clave es la capacidad del estado de derecho para controlarla mediante medidas de control y de rendición de cuentas. En cualquier caso, a menores niveles de corrupción e impunidad, menores espacios para el crimen organizado.

Con ello, la idea es expresar que el estado de derecho, desde el punto de vista instrumental, proporciona eficiencia y eficacia no sólo en el campo de la seguridad, sino también en el del desarrollo y la gobernabilidad. Este es un problema vertebral en los países contemplados. La debilidad del imperio de la ley, con sus consecuentes niveles de corrupción e impunidad, afecta a toda actividad humana en los ámbitos económico, social y político y bloquea toda iniciativa y proyecto de progreso en cualquier área.

Por este motivo, a pesar del descenso significativo de los índices de homicidios, cualquier iniciativa fracasará si no es posible garantizar el imperio de la ley, por muchos instrumentos que utilice una política de seguridad. Es necesario que las políticas prioricen la instauración de controles que aseguren que las decisiones de los funcionarios se ajustan a la ley y se fiscalice su actuación para evitar que, previo pago, sea posible eximir al mejor postor del cumplimiento de la ley. A efectos de seguridad, a mayores éxitos alcanzados en este sentido, menor corrupción y menores espacios de negociación para lograr la suspensión de la aplicación de la ley. Como consecuencia, los actores cri-

minales, maras y crimen organizado tendrán menores posibilidades de conseguir la protección del estado y, en la misma medida, acrecentar su poder. Si bien el descenso de homicidios siempre será un importante avance, no necesariamente resolverá el problema de seguridad y en consecuencia de gobernabilidad y de desarrollo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- “Informe comisión especial de depuración policial. (2018). Asociación para una sociedad más justa”, <http://asjhonduras.com/webhpn/tag/comision-especial-de-depuracion-policial/>
- Aguilera, G. (2008). Enfrentar la violencia criminal con “mano dura”. Políticas de contención en Centro América. Pensamiento Iberoamericano. N° 2. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2873333>
- Alda Mejías, S. (2014). “Estado y crimen organizado en América Latina. Posibles relaciones y complicidades”. Revista Política y Estrategia. n° 124. <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/article/view/52>
- Alda Mejías, S. (2015). “La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado”. Revista Española de Ciencia Política. n° 37. <https://>

[recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/37649/21167](http://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/37649/21167)

- Alda Mejías, S. (2016). “El combate a la corrupción para combatir el crimen organizado”. DT, 6/2016. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt6-2016-aldamejias-combate-corrupcion-crimen-organizado](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt6-2016-aldamejias-combate-corrupcion-crimen-organizado)
- Alda Mejías, S. (2017). “Buen gobierno y cultura de la legalidad, componentes esenciales de las políticas de seguridad contra el crimen organizado”. En C.Sampó y V. Troncoso. *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*. Madrid: IUGM.
- Banco Mundial <https://databank.bancomundial.org/databases/eficacia-del-buen-gobierno>
- Briscoe, I y Martínez, S. (2017). El bumerán de la seguridad en Centroamérica. Política Exterior. mayo-junio, 177. <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/el-bumeran-de-la-seguridad-en-centroamerica/>
- Carranza, L. (2012). Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?, anuario derecho humanos. <http://www.inej.edu.ni/wp-content/uploads/2012/09/Situaci%C3%B3n-penitenciaria-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

- Catalina Niño (ed.). (2015). Anuario de Seguridad Regional. Friedrich Ebert, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2015.pdf>
- Centro de Observancia en seguridad ciudadana, Avances y Retos en Seguridad y Justicia 2019-2024. (2019). <https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2019/01/Seguridad-Ciudadana-2019-documento-vf.pdf>
- CIEN. (2019). Diagnóstico de Seguridad Ciudadana y Justicia Criminal: ¿Cuáles son los principales problemas?. <https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2019/03/Resumen-Seguridad-y-Justicia-vf.pdf>
- Comisión Especial de depuración Policial. (2018). Asociación para una sociedad más justa. <http://asjhonduras.com/webhn/tag/comision-especial-de-depuracion-policial/>
- De la Torre, V. y Álvarez, M. (2011). *Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central*, Vol. 19. n° 37. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3870139>
- Frühling, P. (2008). “Violencia, corrupción judicial y democracias frágiles. Reflexiones sobre la situación actual en Centroamérica”. *Cuadernos del Presente Imperfecto*, 6. Guatemala: F&G Editores
- Índice de Impunidad Global*. (2015). Universidad de las Américas Puebla. [https://www.udlap.mx/igi/2015/files/igi2015\\_ESP.pdf](https://www.udlap.mx/igi/2015/files/igi2015_ESP.pdf)

- Índice de Impunidad Global*. (2017). Universidad de las Américas Puebla. [https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017\\_esp.pdf](https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017_esp.pdf)
- Prado Pérez, R. (2018). El entramado de violencias en el Triángulo Norte Centroamericano y las maras. *Sociológica*, año 33, número 93, enero-abril. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-01732018000100213](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732018000100213)
- Ramos, C. (coord.). (2017). *Políticas públicas de seguridad ciudadana y participación comunitaria en sociedades del triángulo norte: los casos de El Salvador, Guatemala y Honduras, Informe Final Integrado*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa El Salvador (FLACSO). [https://www.academia.edu/35941601/Pol%C3%ADticas\\_P%C3%BAblicas\\_de\\_Seguridad\\_Ciudadana\\_y\\_Participaci%C3%B3n\\_Comunitaria\\_en\\_Sociedades\\_del\\_Tri%C3%A1ngulo\\_Norte\\_Los\\_casos\\_de\\_El\\_Salvador\\_Guatemala\\_y\\_Honduras](https://www.academia.edu/35941601/Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas_de_Seguridad_Ciudadana_y_Participaci%C3%B3n_Comunitaria_en_Sociedades_del_Tri%C3%A1ngulo_Norte_Los_casos_de_El_Salvador_Guatemala_y_Honduras)
- Salvatore, D. y Aguirre, C. (2017). Revisitando El nacimiento de la penitenciaría en América Latina veinte años después, *Revista de Historia de las Prisiones*, n° 4. <http://www.revistadeprisiones.com/wp-content/uploads/2017/05/1.revisitando.pdf>
- Sampó, C. (2018). “Vivir entre Maras y grupos de exterminio: una aproximación a los más graves problemas de seguridad pública en El Salvador” en

- Correa Vera, Loreto (ed. y comp.) Sociedad, seguridad y conflicto en América Latina. Panamá: Editorial SIEC. [https://www.researchgate.net/publication/326881527\\_Vivir\\_entre\\_Maras\\_y\\_grupos\\_de\\_exterminio\\_una\\_aproximacion\\_a\\_los\\_mas\\_graves\\_problemas\\_de\\_seguridad\\_publica\\_en\\_El\\_Salvador](https://www.researchgate.net/publication/326881527_Vivir_entre_Maras_y_grupos_de_exterminio_una_aproximacion_a_los_mas_graves_problemas_de_seguridad_publica_en_El_Salvador)
- Seguridad, Justicia y Paz (2018), “Las 50 ciudades más violentas del mundo”, <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/seguridad/1567-estudio-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2018>.
- Maydeu-Olivares, S. (2016). La violencia, el talón de Aquiles de Centroamérica, notesinternacionales.[https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/notes\\_internacionales/n\\_142\\_la\\_violencia\\_el\\_talon\\_de\\_aquiles\\_de\\_centroamerica/la\\_violencia\\_el\\_talon\\_de\\_aquiles\\_de\\_centroamerica](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n_142_la_violencia_el_talon_de_aquiles_de_centroamerica/la_violencia_el_talon_de_aquiles_de_centroamerica)
- Transparencia internacional 2018, <https://www.transparency.org/cpi2018>
- UNDOC. (2012). Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe Una Evaluación de las Amenazas. [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC\\_Central\\_America\\_and\\_the\\_Caribbean\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf)
- UNDOC. (2013). Global Study on Homicide. <https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014>

GLOBAL HOMICIDE BOOK web.pdf

UNDOC. (2018). Total Prison Population Rate UNODC. <https://dataunodc.un.org/crime/total-prison-population>.

UNDOC. (2019). Global Homicide Study on Homicide. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>





## **5. LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN EUROPA: UN CASO DE EFICACIA POLICIAL Y JUDICIAL**

### **THE FIGHT AGAINST ORGANIZED CRIME IN EUROPE: ONE CASE OF POLICE AND JUDICIAL EFFICACY**

Andrea Gimenez-Salinas Framis<sup>33</sup>

#### **RESUMEN**

Este trabajo pretende realizar un análisis realista respecto de la lucha contra el crimen organizado. En primer lugar, se describe las características de la amenaza a la que se enfrentan los poderes públicos y su complejidad. A continuación, se analizan las principales técnicas y medidas implantadas, principalmente en los países europeos, con algún ejemplo del enfoque italiano en la lucha contra el crimen organizado. Finalmente, a través de un ejemplo como el caso italiano, se muestra empíricamente como las medidas policiales y judiciales, si se aplican de forma contundente, consiguen ser eficaces a largo plazo y reducen la actividad y la infiltración de los grupos criminales a nivel social, económico y político.

---

33 *Universidad Pontificia Comillas, España, Madrid, agimenezsalinas@comillas.edu*

**Palabras clave:** Crimen organizado, lucha contra el crimen organizado, enfoque italiano, infiltración de grupos criminales.

## **ABSTRACT**

This work pretends to carry out a realistic analysis regarding the fight against organized crime. In the first place, the characteristics of the threat faced by the public powers and its complexity are described. Next, the main techniques and measures implemented, mainly in European countries, are analyzed, with some example of the Italian approach in the fight against organized crime. Finally, through an example such as the Italian case, it is empirically shown how police and judicial measures, if applied forcefully, manage to be effective in the long term and reduce the activity and infiltration of criminal groups at the social, economic and political level.

**Keywords:** Organized crime, fight against organized crime, Italian approach, infiltration of criminal groups.

## **INTRODUCCIÓN**

El estudio del crimen organizado produce emociones encontradas, sobre todo, cuando se lleva un tiempo analizando los diferentes escenarios regionales y cómo repercuten en un mercado mundial altamente lucrativo. Por un lado, es un fenómeno apasionante por-

que tiene aristas muy diferentes y raíces explicativas que exceden la identidad de una única tipología delictiva. Y, por otro lado, esta complejidad y multiplicidad de manifestaciones es la principal resistencia y dificultad que acecha cuando queremos imponer medidas para erradicarlo. Como consecuencia, siempre tenemos una sensación de impotencia cuando contemplamos su desarrollo y expansión a nivel global, y los limitados medios con los que contamos para hacerle frente.

A lo largo de este capítulo no vamos a proponer fórmulas poco realistas para acabar con el crimen organizado porque somos conscientes de varias cuestiones. En primer lugar, es evidente que ningún fenómeno delictivo se puede reducir completamente, ya que sería una utopía. Nos debemos conformar con reducirlo a niveles aceptables y disminuir su riesgo y consecuencias negativas para la población. En segundo lugar, el crimen organizado, tal como estamos acostumbrados a denominarlo, es engañoso en su concepto porque no es un único delito; constituye una forma cooperativa de desarrollar actividades ilícitas que va mucho más allá de la realización de un comportamiento ilícito. Es un medio de vida y de obtención de beneficios para los miembros de las organizaciones; sus manifestaciones delictivas no se agotan en un solo acto, sino que constituyen el suministro de bienes o servicios ilegales como negocio a desarrollar de forma continuada y, en paralelo a otras manifestaciones delictivas que son necesarias para la supervivencia del grupo criminal a largo plazo.

En tercer lugar y, como consecuencia de lo anterior, la multiplicidad de actividades ilícitas en distintos ámbitos a la vez exige también instrumentos de lucha e investigación acordes con las características y naturaleza de su amenaza.

Nuestra pretensión en este trabajo, consciente de las premisas anteriores, es realizar un análisis realista pero optimista respecto a la lucha contra el crimen organizado. Intentaremos finalizar la exposición con algunas claves del por qué es tan difícil la lucha contra el crimen organizado a largo plazo y por qué tenemos siempre una sensación de fracaso cuando analizamos dicha empresa. Para llegar a esta conclusión pasaremos por distintos pasos. Primero, por la descripción de las características de la amenaza contra la que debemos luchar. Es esencial conocer no solo la envergadura de la amenaza sino sus dimensiones y características para así producir una lucha adecuada. Posteriormente, analizaremos las principales técnicas y medidas implantadas principalmente en los países europeos para luchar contra el crimen organizado. Muchos de ellos son también utilizados en España y otros no se hallan permitidos en nuestro ordenamiento jurídico. En la enumeración de técnicas de investigación y estrategias preventivas, traeremos a colación numerosos ejemplos que nos ofrece el enfoque italiano en la lucha contra el crimen organizado. Su experiencia evidente en esta problemática nos muestra algunas técnicas y estrategias preventivas dirigidas a neutralizar el control territorial y el gran poder local que tienen en sus

diferentes provincias que, a su vez, pueden constituir ejemplos de buenas prácticas. Finalmente, a través de un ejemplo como el caso italiano, mostraremos empíricamente cómo estas medidas, si se aplican de forma contundente, consiguen una eficacia demostrada y, si no una erradicación que ya hemos dicho que es una utopía, la reducción de la actividad que sería lo deseable a largo plazo.

## **1. A qué nos enfrentamos**

La criminalidad organizada es un fenómeno complejo, con muchas dimensiones y difícil de abarcar en una sola definición. Por este motivo, costó mucho tiempo lograr una definición consensuada que permitiera incorporar el conjunto de elementos que se incluye en el concepto. La Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, en 2001, permitió consensuar una definición de mínimos que permitiría operar internacionalmente con un concepto homogéneo y, poder así, sentar las bases de una política de lucha contra el crimen organizado de alcance global. El artículo 2 de la Convención establece por “grupo delictivo organizado: un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.

El artículo enfatiza tres señas de identidad del crimen organizado: la acción concertada u organizada de un conjunto de personas, la permanencia en el tiempo y la orientación económica de la actividad. Teniendo en cuenta las características que realmente definen el crimen organizado, se puede considerar que la opción de Naciones Unidas representa un acuerdo de mínimos por su carácter internacional. Pero sin duda, se olvida de algunas características esenciales del crimen organizado como, por ejemplo: el uso de la fuerza y la coacción como elemento utilizado sistemáticamente por los grupos criminales para usos diversos, el uso de la corrupción como forma de mantener la inmunidad y el ejercicio de actividades ilícitas con tendencia al monopolio sobre un determinado mercado y, en ocasiones, la interrelación con la economía legal como forma de enmascarar la actividad ilícita (Hagan, 2006, Finckenauer, 2005). Las múltiples facetas que configuran el crimen organizado han obligado a buscar formas de definición e identificación de características o indicadores que, de forma obligatoria o alternativa, permitieran aprehender este fenómeno. Este es el caso de la definición escogida por el Consejo de Europa (2001) y adoptada operativamente por Europol para clasificar los grupos criminales pertenecientes al crimen organizado. Para poder aplicar la etiqueta de crimen organizado a una organización, se exigen cuatro indicadores obligatorios y dos optativos. Los *indicadores obligatorios* que están en la línea de las definiciones anteriores y constituirían la esencia mínima de

la definición de delincuencia organizada son: la colaboración de dos o más personas, la búsqueda de medios de poder, la permanencia en el tiempo y la sospecha de comisión de delitos graves.

Además de los anteriores, se exige un mínimo de dos *indicadores optativos* de las siguientes características: reparto de tareas específicas, mecanismos de control y de disciplina interna, actividad internacional, empleo de violencia e intimidación, empleo de estructuras comerciales y económicas, implicación en el blanqueo de capitales e influencias políticas y en medios de comunicación.

De las definiciones anteriores, podemos identificar las principales dimensiones que conforman el concepto y que son esenciales para conseguir entenderlo y abordar las medidas de lucha que son necesarias para terminar con todas sus aristas: las organizaciones criminales, su actividad ilícita y los medios de los que se valen para su supervivencia.

La primera dimensión está constituida por los *grupos u organizaciones* de crimen organizado, que pueden tener múltiples formas según el número de componentes, su estructura, su jerarquía interna, la distribución de funciones entre los miembros y su implantación local o internacional.

La segunda dimensión es la conformada por los *mercados ilícitos, o provisión de servicios o bienes ilícitos* que las organizaciones desarrollan como principal actividad

para la obtención de beneficios. Estos pueden variar en su composición y forma de desarrollo, según el producto que sea objeto de contraprestación (drogas, armas, alcohol, tabaco, especies protegidas, inmigrantes, órganos, diamantes, y un largo etcétera). Como cualquier mercado, se rige por la oferta y la demanda, pero, en este caso, su existencia obedece al desequilibrio entre una oferta legal limitada y una demanda potencialmente importante e insuficientemente satisfecha. Este desequilibrio o desajuste suele estar relacionado con factores como la regulación o restricción de la libre comercialización de los bienes: a) cuando el producto que se ofrece en el mercado es ilegal, b) cuando está sujeto a una regulación, restricción o control (por ejemplo, las armas, la inmigración, etc.), c) por la existencia de gravámenes que encarecen el precio del producto de forma importante, por ejemplo, el tabaco o el alcohol. (Von Lampe, 2016; De la Corte y Giménez-Salinas, 2010), d) por el desabastecimiento o la ausencia de oferta de productos sobre los que existe una alta demanda, especialmente durante conflictos bélicos, pandemias o desastres naturales.

En tercer lugar, nos encontramos una dimensión que abarca las *actividades* que, de forma *instrumental*, suelen desarrollar las organizaciones para mantenerse en la clandestinidad en un entorno hostil y sometido a permanente vigilancia. La característica más destacable de estas actividades es que suelen encontrarse de forma transversal en todas las organizaciones, variando en intensidad según la capacidad y envergadura de la organi-



zación, y las facilidades que el entorno de asentamiento les ofrece. Nos referimos a tres actividades principalmente (De la Corte y Gimenez-Salinas, 2010):

- La *corrupción*, como forma de conseguir espacios de inmunidad cuando se procede a sobornar a agentes policiales, de aduanas o funcionarios públicos encargados de la supervisión y control de las actividades ilegales. También se da cuando los funcionarios públicos, a cambio de privilegios, facilitan que la organización desarrolle su negocio por facilitar su autorización o conceder incluso concursos públicos (funcionarios que otorgan permisos de residencia falsos a los tratantes de seres humanos, o licencias o contratos públicos a organizaciones criminales, etc.).
- La *violencia*, como modo de expresión comúnmente utilizada para resolver tanto los conflictos externos como los internos en las organizaciones. Se utiliza de forma *defensiva* en las relaciones con organizaciones competidoras, cuando se usa para exigir obligaciones a otras organizaciones, clientes o particulares. Se utiliza de forma *disciplinaria* cuando la violencia es ejercida para implementar la disciplina en la organización y asegurar el cumplimiento de funciones, normas y acuerdos internos. Y, finalmente, se utiliza de forma *instrumental* cuando forma parte de las acciones enfocadas al

desarrollo del negocio ilícito. Pensemos, por ejemplo, en negocios ilegales como la trata de personas con fines de explotación sexual o el tráfico de niños que requiere el sometimiento de la víctima a través de la coacción, amenaza o ejercicio de la violencia.

- La *penetración o utilización de la economía legal* es una estrategia ampliamente utilizada por las organizaciones como forma de enmascarar la actividad ilegal, blanquear el dinero ilegalmente generado o dar salida a los productos robados u obtenidos de forma ilícita. Este es el caso, por ejemplo, de los concesionarios empleados para vender vehículos robados o las galerías de arte que se utilizan en el tráfico de objetos de arte o para blanquear el dinero obtenido ilícitamente. Es común encontrar en las grandes organizaciones criminales, una gran confusión entre actividad legal e ilegal para favorecer la continuidad del negocio sin levantar sospechas ante las autoridades.

Las dimensiones anteriormente mencionadas son las que nos ayudan a clasificar los grupos criminales como delincuencia organizada, pero también nos permiten evaluar su gravedad, intensidad y amenaza. Cada una de estas dimensiones es de carácter gradual y representa un continuo de niveles mínimos o máximos en

intensidad. No es lo mismo hablar de una red de diez miembros que se dedican a la distribución de cocaína y que actúan en la última parte de la cadena de distribución de la cocaína, en un territorio geográfico concreto que hablar de la Camorra o 'Ndrangheta, que son mafias con implantación internacional, con gran capacidad de corrupción y que controlan todas de las fases del proceso de producción de cocaína, desde los países de origen hasta la distribución final. La amplia variedad en la composición y gradación de las diferentes dimensiones del crimen organizado promueven no solo la complejidad del concepto, sino que multiplican las posibilidades en sus formas y manifestaciones.

Por otro lado, esta criminalidad organizada ha adquirido con el tiempo una dimensión transnacional que dificulta seriamente su definición, medición, desarrollo y posterior represión y repercusión. La globalización y los avances en las comunicaciones y el transporte han incrementado exponencialmente sus dimensiones transnacionales, lo que ha permitido que las actividades ilícitas puedan moverse de un lugar a otro con más rapidez, que los grupos puedan tener diferentes sedes de actuación con diferentes niveles de actividades y penetración política y social, que las infraestructuras y recursos necesarios para desarrollar los negocios ilegales estén mucho más disponibles con la movilidad de personal y transporte existente en la actualidad.

## **2. Instrumentos de lucha contra el crimen organizado**

Un fenómeno complejo como el descrito anteriormente requiere también de medidas altamente especializadas y acordes con la magnitud y sofisticación de la amenaza. Por este motivo, a lo largo de las últimas décadas, se han desarrollado diferentes enfoques represivos que permiten abordar este fenómeno en su globalidad: una adecuada normativa que ofrezca un marco de actuación represivo acorde con la amenaza, técnicas de investigación policiales que permitan identificar y dismantelar las organizaciones criminales y un sistema de justicia que impulse el enjuiciamiento y penalización de los responsables de dichas acciones. A continuación, veremos con mayor profundidad los instrumentos de que se valen la mayoría de los países europeos para luchar contra el crimen organizado.

### ***2.2. Instrumentos y herramientas de investigación policial***

A continuación, presentaremos las principales herramientas que los policías, fiscales y jueces poseen en la mayoría de los países para perseguir los delitos asociados al crimen organizado.

Las agencias policiales recogen información para procesarla y analizarla con dos finalidades principales: desarrollar las investigaciones policiales -que luego se incorporarán al enjuiciamiento del caso para condenar a los responsables del delito- y elaborar informes de inteligencia que luego serán utilizados para guiar las

investigaciones policiales y definir las estrategias políticas de actuación (von Lampe, 2016). La primera finalidad será analizada en este punto y la segunda, en el punto siguiente.

La información necesaria para iniciar una investigación policial sobre un delito procede normalmente de la víctima. Cuando ésta acude a la policía a denunciar que ha padecido las consecuencias de un delito, la policía debe iniciar los trámites de una investigación para averiguar la veracidad de su testimonio e identificar quién es el autor del mismo. Esta regla general no siempre se cumple en el ámbito del crimen organizado ya que rara vez existen víctimas directas que puedan denunciar actividades ilícitas asociadas a esta tipología. Los consumidores de droga no suelen denunciar a sus traficantes, ni los miembros de organizaciones rivales alertan a la policía sobre posibles ajustes de cuentas, ni los inmigrantes que ha pagado a una mafia para que les ayude a cruzar una frontera de forma ilegal van a poner en conocimiento de la policía dicha circunstancia. Sólo en contadas ocasiones existen víctimas directas que perciben las consecuencias negativas de estos delitos y, aún en estos casos, las víctimas se encuentran tan coaccionadas que no suelen encontrar la protección y fuerza necesarias para poder denunciar (Giménez-Salinas, 2013a). Por otro lado, la información procedente de la escena del crimen también es difícil de obtener en estos supuestos porque es bastante extraordinario que converjan autor, víctima y las evidencias físicas en el mismo tiempo y

lugar. Normalmente, se trata de conductas ilícitas que se producen de forma continuada en el tiempo y requieren de la acumulación de indicios a lo largo de una extensa investigación (Von Lampe, 2016). Por todo ello, la información necesaria para la investigación policial debe recabarse de otras fuentes distintas y su colección entraña un riesgo importante debido a las medidas de seguridad de las que se valen los grupos criminales. Concretamente, las tres formas de obtener la información relativa a este tipo de delitos son las vigilancias, la infiltración en las organizaciones criminales a través de agentes encubiertos y el uso de informantes policiales.

#### **a) Vigilancias físicas o electrónicas**

La vigilancia física o electrónica es un medio utilizado en la mayoría de las investigaciones policiales y consiste en la observación encubierta de personas, lugares u objetos necesarios para la investigación policial; la idea es evitar ser visto y detectado por los autores del delito.

La vigilancia física es la más común de ellas y tradicionalmente se viene realizando a pie o mediante vehículos. Sin embargo, en la actualidad, gracias al desarrollo de nuevas tecnologías y el aumento de dispositivos electrónicos (cámaras de video, audio, etc.), la utilización de estos medios ha aumentado como medio de interceptar las comunicaciones o proceder a los seguimientos físicos (a través de cámaras de vigilancia, etc.). La captación de

imágenes y sonidos de personas sospechosas mediante grabaciones se utiliza de forma cotidiana y regular, aunque no siempre puede posteriormente aportarse como prueba en un procedimiento judicial. Las diferentes legislaciones nacionales establecen los requisitos exigibles para que estas grabaciones constituyan medios de prueba respecto a su contenido y utilización.

La interceptación de comunicaciones vía telefónica resulta de especial importancia en las investigaciones policiales actuales por el aumento y uso masivo de estos dispositivos en la actualidad. En España, existe un sistema para interceptar las llamadas telefónicas fijas y móviles, SMS y la navegación por internet que se conoce como programa SITEL, cuya gestión depende del Ministerio del Interior. Para las llamadas a través de móvil, el IMSI (International Mobile Subscriber Identity) y el IMEI (International Mobile Equipment Identity) designan un código de identificación propio y único a cada dispositivo registrado en la tarjeta SIM, y, a partir de ellos, se identifica al usuario. En estos casos puede aportarse como prueba en un procedimiento judicial si conseguimos vincular dichos códigos a la información disponible en las empresas que operan los terminales y siempre y cuando se haya obtenido a través de una autorización judicial (Villazala, 2015). Asimismo, el uso masivo de ordenadores, del correo electrónico y del internet favorecen que la información almacenada en dichos ordenadores sea sumamente útil en muchas investigaciones policiales. Por todo ello, la investigación

del IP de los ordenadores es un instrumento de uso corriente, puesto que se trata de la forma más rápida de identificar el ordenador responsable de determinadas conductas ilícitas. Los ordenadores, al conectarse a la red, quedan identificados por el número de dirección IP, que constituye el código que permitirá su rastreo en las operaciones realizadas en internet y entre ordenadores.

Todas estas técnicas de vigilancia son absolutamente necesarias en cualquier investigación, pero no siempre cubren todas las necesidades requeridas cuando se trata de operaciones sobre crimen organizado. Son técnicas esencialmente reactivas y muy útiles para delitos comunes, pero presentan muchas limitaciones para fenómenos como la delincuencia organizada o el terrorismo. Éstos últimos demandan un mayor nivel de información sobre el modus operandi de los autores, el modo de gestión de los recursos materiales y económicos destinados al delito, las actividades planificadas a largo plazo por los autores, etc. que no pueden ser captadas a través de vigilancias exclusivamente. En este tipo de delitos es necesario acudir a medidas proactivas que permiten una mayor captación de información de fuentes diversas y resultan más eficaces a la hora de aportar evidencias en un proceso penal (Bonilla, 2015). Concretamente, nos referimos al uso de informantes, agentes encubiertos o entregas vigiladas, que a continuación explicaremos.



### ***b) Informantes o confidentes***

Esta técnica ha recibido diversos nombres: colaborador policial, informante, informador, etc. y consiste en habilitar a una persona (no policía) para que proporcione el máximo de información a quienes van a llevar a cabo la investigación criminal, a cambio de unas determinadas ventajas materiales, procesales, penitenciarias o morales. El informante puede pertenecer a una organización criminal o no, pero lo esencial es que aporte el máximo de información a los agentes policiales para el descubrimiento y enjuiciamiento de los autores del delito. Esta actividad debe realizarse dentro de unos límites algo complicados de establecer, pero la exigencia más relevante es que no llegue a provocar un delito porque, en caso contrario, estaríamos ante la figura del agente provocador que no se encuentra permitido en muchos ordenamientos jurídicos (Bonilla, 2015).

### ***c) Infiltración a través del agente encubierto***

El agente encubierto también es un medio extraordinario de investigación orientado a la criminalidad organizada y muy utilizado en numerosos países para mejorar la eficacia y eficiencia en las investigaciones policiales. Consiste en un trabajo de infiltración de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en las organizaciones criminales mediante agentes que ocultan su verdadera identidad para realizar tareas de información sobre la actividad criminal y así facilitar el

descubrimiento y la prueba de las actividades delictivas (Sansó-Rubert, 2006).

#### ***d) Testigos protegidos***

En muchas legislaciones existen normas cuyo objetivo es favorecer las pruebas procesales contra los autores del delito. Por ello, se permite que determinadas personas, por su posición e información privilegiada, puedan testificar en juicio contra las organizaciones criminales o incluso que miembros de la mafia puedan testificar en contra de sus jefes a cambio de inmunidad, beneficios en las penas impuestas o rebajas en sus regímenes penitenciarios. Por ejemplo, en Estados Unidos, el *Organized Crime Control Act* de 1970, la misma ley que está incluida en el estatuto RICO, proporcionaba a los fiscales la posibilidad de otorgar inmunidad a los testigos que presentaran su testimonio en juicio. A estos testigos y a su familia se les proporciona un estatus especial de protección y seguridad por el Programa de Protección de Testigos que permitía sufragar tanto los gastos de vivienda, un nuevo trabajo o la asistencia necesaria en caso de tener que cambiar de lugar de residencia por motivos de seguridad. Son solo elegibles a este programa las personas cuyo testimonio es significativo o esencial en la persecución de un delito grave, su testimonio es creíble y se encuentra bajo amenaza de sufrir algún daño (Fitzgerald, 2007).

### ***e) Los arrepentidos y colaboradores***

En Italia este ha sido un recurso muy utilizado para el enjuiciamiento y condena de miembros de la mafia. En italiano se denominan *pentiti* o “arrepentidos” y suele referirse a miembros de las organizaciones criminales que deciden abandonarlas y colaborar con Justicia aportando información para la persecución de los demás miembros de la organización criminal. Cuando estos testigos toman la decisión de colaborar para identificar a los autores o informar sobre aspectos internos de las organizaciones, por evidentes razones de riesgo personal, se les concede una estricta protección a través de un Servicio Central de Protección. A cambio de esta colaboración, reciben beneficios judiciales como la reducción de penas o de la severidad en los ingresos penitenciarios por los delitos cometidos. Este punto es precisamente el más polémico por la evidente injusticia que supone recibir un trato diferente que los demás por los mismos hechos criminales (La Spina, 2008). Lo cierto es que, a pesar de las críticas que se han manifestado sobre este tipo de medidas incentivadoras de la investigación, se ha demostrado útil y ha supuesto un importante impulso para conseguir numerosas detenciones y posteriores condenas de miembros mafiosos.

### ***f) La circulación y entrega vigilada en materia de drogas***

Esta es una práctica regulada en muchos países como instrumento de investigación contra la delincuencia organizada. En la práctica, la investigación policial a través de la circulación y entrega vigilada consiste en

permitir que remesas ilícitas o sospechosas de incluir estupefacientes circulen fuera del territorio, entren y salgan de las fronteras con autorización y vigilancia de las autoridades competentes, con el fin de identificar a los autores que trafican con dicha droga. En estos casos, las autoridades están normalmente obligadas a interceptar o intervenir ante el acto ilícito, pero a través de esta figura es posible autorizar el desplazamiento de las mercancías, bajo vigilancia del Estado de destino, para así poder identificar y detener a los sujetos que se encargan de la recepción de la droga y facilitar la obtención de pruebas sobre la participación de los integrantes de la organización criminal. Esta actividad se diferencia de las actividades policiales de seguimiento ya que persigue principalmente la recolección de pruebas para imputar a sus participantes (Gómez de Liaño Fonseca- Herrero, 2004).

Cuando se trata de entregas vigiladas internacionales, se requiere que los estados afectados por el tránsito de la mercancía sometida a vigilancia den también su autorización.

### ***g) Investigación financiera del patrimonio***

Puesto que el crimen organizado persigue principalmente la acumulación de grandes beneficios económicos, la gestión del dinero de procedencia ilícita es un contexto frecuente donde podemos encontrar evidencias incriminatorias. Por ello, la investigación financiera y económica es una investigación paralela a la

desarrollada sobre la actividad ilícita de estos grupos con el fin de averiguar, identificar y localizar el patrimonio atribuible directa o indirectamente a los investigados; aportar las pruebas o indicios de la conexión de dicho patrimonio con el desarrollo de actividades delictivas; y, por último, llevar a cabo la incautación y posterior decomiso.

El rastreo del patrimonio de la organización no siempre es fácil de llevar a cabo porque, en la mayoría de las ocasiones, se transforma para ocultar su origen ilícito. Por ello, la investigación patrimonial es la técnica de investigación que permite analizar sistemáticamente la información existente en archivos y bases de datos privadas o públicas u otras fuentes para identificar e individualizar los bienes y derechos que integran un patrimonio, atribuyendo la titularidad a una persona física o jurídica (Cuesta Sahuquillo y Flecha Sabater, 2015). Para llevar a cabo las investigaciones, debe recabarse información de diversas fuentes abiertas o restringidas para analizar la existencia de conexiones ente bienes (sociedades, propiedades, operaciones bancarias, etc.) y personas (investigados, testaferros, miembros de la organización, etc.). Además, se deben detectar operaciones sospechosas de blanqueo de capitales, irregularidades documentales, fiscales o societarias y determinar su conexión con las actividades delictivas. Una vez analizada la información, se suele realizar la incautación del patrimonio para reducir los

recursos económicos de las organizaciones evitando su utilización por parte de los autores.

Las investigaciones patrimoniales en el entorno del crimen organizado se suelen ampliar no solo a los responsables directos o investigados, sino también al ámbito familiar, ya que es habitual que miembros familiares colaboren en el enmascaramiento de los beneficios o en el proceso de blanqueo de capitales. Pueden también ser utilizados como hombres de paja o testaferros en empresas con la intención de dificultar la identificación del beneficiario real del patrimonio de la organización (Cuesta Sahuquillo y Flecha Sabater, 2015). Por otro lado, existe una dificultad añadida en el rastreo del patrimonio de la organización criminal. Cuando estas tienen actividades transnacionales, el patrimonio suele estar repartido en varios países, lo cual complica la investigación e incautación de los bienes. En los últimos años -y debido a que el embargo y decomiso de los bienes obtenidos por el crimen organizado es una sanción accesoria importante en este campo- se han realizado esfuerzos importantes en la Unión Europea para mejorar la legislación nacional en materia de cooperación europea entre los organismos encargados de la recuperación de activos de los Estados miembros (Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo de 18 de diciembre y Decisión 2007/845/JAI del Consejo, de 6 de diciembre).

## ***2.2. Otras medidas para la prevención y de lucha contra el crimen organizado***

### ***a) Decomiso***

Constituye una figura jurídica incluida en la mayoría de legislaciones y también en el ordenamiento jurídico español; ha ido cobrando cada vez más protagonismo y ha pasado de tener un papel secundario y subordinado a la pena impuesta por el delito a constituirse en un mecanismo eficaz para disminuir los recursos económicos asociados al crimen organizado. Esa figura tiene una naturaleza esencialmente sancionadora porque se produce como consecuencia de la condena y aparejada a la pena principal por el delito cometido, pero su objetivo final es evitar que se cometan nuevos delitos y que el delincuente pueda beneficiarse o disponer de los bienes procedentes de la actividad ilícita.

### ***b) Recuperación y gestión de activos procedentes del crimen organizado***

La gestión de los bienes y objetos decomisados es compleja ya que requiere de acciones positivas para que no se deterioren y mantengan su valor. Por este motivo, desde Europa, se ha promovido la creación de organismos especializados en dicha gestión para que auxilien a los órganos judiciales, no sólo en la recuperación de los activos provenientes del crimen organizado, sino también en la gestión y administración de los mismos. aparejada a la pena principal por el delito cometido.

SIIn de Inteligencia contra as para que no se deterioren y culten la loca Así, desde la Decisión 2007/845/JAI del Consejo, de fecha 6 de diciembre, se instó a los Estados miembros a designar un organismo nacional de recuperación de activos con el fin de facilitar el seguimiento y la identificación de productos de actividades delictivas que puedan ser objeto de una orden de embargo preventivo, incautación o decomiso. En España, se creó el de 23 de octubre, por el Real Decreto 948/2015, la actual Oficina de Recuperación de Activos (ORA) como un órgano auxiliar de la Administración de Justicia, con el objetivo de colaborar con los órganos judiciales y fiscalías a localizar los bienes procedentes de la actividad delictiva para su decomiso y gestión eficaz con la finalidad de conseguir la reducción de los beneficios económicos del crimen organizado.

Asimismo, corresponde al ORA resolver asuntos sobre la adjudicación de los efectos embargados cautelarmente y sobre las medidas de conservación que deban ser adoptadas, y también de proveer el asesoramiento técnico a los juzgados, tribunales y fiscalías en materia de ejecución de embargos y decomisos, para garantizar, dentro de la ley, el máximo beneficio económico (art. 3). En definitiva, la ORA responde a la necesidad de gestionar bienes de múltiples usos y naturalezas que se incautan al crimen organizado, los cuales, sin una gestión eficaz, se deteriorarían o depreciarían. Este es el caso, por ejemplo, de las empresas incautadas al crimen organizado, donde es preciso asumir su gestión y continuar con



su actividad productiva y los contratos laborales existentes. A este respecto, un caso muy famoso ocurrido en España de gestión de activos incautados al tráfico de drogas fue la incautación del Pazo Baión, propiedad del narcotraficante gallego Laureano Oubiña. Fue incautada tras la Operación Nécora y luego gestionada tras la intervención judicial por la bodega Freixenet durante trece años. Esta propiedad fue luego subastada por el Plan Nacional sobre Drogas en 2008 y adjudicada a la empresa vinícola Condes de Alarei, con la condición de que tuviera un destino social vinculado con el tráfico de drogas. Finalmente, se acordó con la empresa que debía dar trabajo durante los primeros 15 años a un porcentaje de drogodependientes en proceso de rehabilitación para facilitar su integración laboral y que el 5% de la facturación anual de la producción se destinaría a programas de prevención de drogodependencias y reinserción laboral de personas rehabilitadas.

Uno de los lugares donde existe mayor desarrollo de este tipo de actividad es también en Italia, donde se utiliza ampliamente el decomiso como forma de neutralizar la amenaza de las mafias, pero también para la reutilización social de los bienes confiscados como medio de compensar simbólica y económicamente los daños infligidos por la mafia a la sociedad. La Agencia Nacional de Bienes Decomisados y Confiscados del Crimen Organizado es la encargada de la gestión de dichos bienes, del mantenimiento de estas propiedades y de su transferencia a entidades públicas o privadas para

su reutilización con fines sociales. Un ejemplo de esta reutilización de activos en Italia lo proporciona el caso Clacestruzzi Ericina, una compañía creada en 1991 en Trapani (Sicilia) para la producción de hormigón y propiedad de Vincenzo Virca, un miembro de la mafia que se dedicaba a la extorsión local. Cuando fue detenido, se le confiscó la empresa y su gestión fue trasferida a un administrador legal que, poco tiempo después, provocó una reducción a la mitad de la producción y los beneficios de la compañía. A pesar de ello, los empleados decidieron seguir con la compañía resistiendo no sólo a la gestión intervenida sino a las continuas intimidaciones y boicots procedentes de los miembros de la mafia y sus intermediarios. Finalmente, la mafia intentó recuperarla a través de intermediarios, pero los jueces se negaron a dicha transmisión y optaron por un procedimiento alternativo para reflotar la compañía y orientarla a fines sociales. Calcestruzzi Ericina se convirtió en un negocio gestionado por una cooperativa compartida entre exempleados y reorientada al reciclaje de material de construcción desechado para producir nuevamente hormigón.

### ***c) Disolución de gobiernos municipales***

Una de las medidas más radicales para luchar contra el crimen organizado en Italia es la posibilidad de disolver gobiernos municipales que estén infiltrados por las organizaciones mafiosas. Debido a la grave penetración política existente en determinadas regiones del sur

y la incapacidad del poder político hacia el control de las mafias de las instituciones locales, existe una medida que permite no sólo la disolución, sino la terminación del mandato regional o municipal de los miembros del gobierno incluido el alcalde o presidente, según el nivel gubernamental. Esta herramienta legal fue aplicada intensamente durante el periodo que va de 1991 a 2004 cuando 141 gobiernos municipales fueron disueltos en Campagna, Sicilia y Puglia.

### ***2.3. Inteligencia estratégica contra el crimen organizado***

Hemos comentado con anterioridad la importancia de la recolección de información para la lucha contra este fenómeno cuyas fuentes de información o denuncia de particulares son absolutamente excepcionales. Se han revisado las diferentes técnicas de las que se vale la policía para desarrollar sus investigaciones y recoger información para demostrar la responsabilidad penal de los autores, pero dicha información puede también tener otros usos más estratégicos. A este tipo de inteligencia la denominamos estratégica y consiste en el producto de un proceso analítico donde se evalúa la información recogida de diversas fuentes, se integra con información relevante de forma coherente y produce una conclusión de carácter prospectivo que puede ayudar a la toma de decisiones política o estratégica, a analizar tendencias actuales o futuras de la amenaza, y a reconocer cambios ambientales que puedan afectar al fenómeno (De la Corte y Peñas, 2015).

La información de la que se nutre la inteligencia en materia de crimen organizado y otras materias igualmente complejas conexas como el terrorismo, son las fuentes documentales abiertas (OSINT) y protegidas, fuentes humanas (HUMINT) y tecnológicas (TECHINT). Todas estas fuentes han sido desarrolladas con anterioridad, pero ahora se clasificarán de forma diferente.

Las fuentes documentales abiertas (OSINT) son accesibles a través de diversas fuentes relacionadas con los medios de comunicación (páginas web, think tanks, institutos de investigación, etc.) y deben ser debidamente contrastadas. Las fuentes documentales protegidas están relacionadas normalmente con el trabajo policial a través de las técnicas que hemos analizado en el punto anterior y pueden consistir en análisis técnicos, informes de investigación aportados al procedimiento judicial, documentación incautada a organizaciones criminales desmanteladas, bases de datos de entidades públicas, resultados de vigilancias policiales, registros de domicilios, etc.

Las fuentes humanas (HUMINT) se refieren a las técnicas anteriormente mencionadas del agente encubierto y los informantes que forman parte de las actividades encubiertas de vigilancia que llevan a cabo las fuerzas y cuerpos de seguridad para recabar información sobre el modus operandi y las características internas de las organizaciones criminales. Estas fuentes pueden aportarnos información relevante de las estructuras cri-

minales, pero corren también el riesgo de ser parciales o incluso intencionalmente sesgadas o erróneas a cambio de obtener beneficios económicos o de otra índole (De la Corte y Peñas, 2015).

Los medios tecnológicos (TECHINT) tienen mayor fiabilidad que las fuentes humanas y permiten una mayor rapidez en su acceso y disponibilidad. Pueden consistir en la interceptación de comunicaciones, transmisiones, internet, dispositivos móviles, redes sociales o grabaciones en imágenes o videos a las que aludíamos en el punto anterior.

#### ***2.4. Medidas administrativas o sociales de lucha contra el crimen organizado***

No todas las medidas efectivas para luchar contra un fenómeno delictivo deben consistir en la persecución policial y posterior enjuiciamiento. Estas suelen ser eficaces, pero llegan siempre tarde cuando el fenómeno está muy extendido. En otros ámbitos delictivos, las medidas de tipo preventivo se han demostrado eficaces y su aplicación conlleva menos consecuencias negativas para sus actores en estadios menos avanzados del fenómeno criminal. En el ámbito de la delincuencia organizada, es difícil encontrar medidas de este tipo, pero existen algunos enfoques que, aun siendo iniciativas locales, podrían extenderse a otros contextos con problemáticas similares.

### **2.4.1 Medidas de control administrativas**

Uno de estos enfoques se basa en el desarrollo de normas administrativas para limitar la acción del crimen organizado en lugar de recurrir al Derecho Penal como forma de afrontar su reducción. Una de ellas la encontramos en el contexto americano de los años 50 y tenía como finalidad impedir la infiltración económica de las organizaciones criminales en las empresas legales. Se utilizaron estas medidas concretamente en el estado de Nevada, donde existía una extensa actividad de juego en los casinos y una amplia presencia de inversiones de Cosa Nostra para blanquear sus fondos. Desde las autoridades locales, se diseñó un marco regulatorio para el otorgamiento de licencias de apertura a los casinos, para la cual se exigía una amplia investigación de los antecedentes y currículum de los inversores. Posteriormente, este sistema se replicó en Nueva York, en los años 90, para evitar la infiltración económica en el sector pesquero, el de basuras y la construcción. En ocasiones, los inversores tenían obligación de contratar un inspector privado del sector como precondition para conseguir el contrato de la administración y así garantizar que sus antecedentes estaban libres de cualquier vinculación con el crimen organizado (Von Lampe, 2016; Jacobs, 1999).

### **2.4.2 Expulsión y exilio obligado**

Este ejemplo de regulación administrativa en contra de la mafia tiene ya muchos años de historia, se trata del denominado *seggiorno obbligato*. En 1956, en Italia

se implementó una ley que establecía el procedimiento para someter a miembros mafiosos peligrosos bajo estricta vigilancia, arresto o incluso con obligación de exiliarlos a otros lugares de Italia, hacia el norte o el sur, según su lugar de procedencia. La idea de cambiar de lugar de residencia a dichos mafiosos parecía útil inicialmente porque evitaba el contacto con la organización criminal y permitía el distanciamiento y progresivo desenganche de la actividad delictiva. Sin embargo, con el paso del tiempo, se vieron sus efectos contraproducentes e inesperados. A largo plazo, esta medida no logró disminuir o erradicar la actividad mafiosa, sino expandirla a nuevos territorios, consiguiendo que en la actualidad todo el territorio italiano esté controlado por las organizaciones mafiosas (Varese, 2011).

### ***2.4.3 Medidas anti-extorsión***

Seguimos en Italia, aunque en épocas más recientes, donde se han desarrollado ciertas medidas que originalmente fueron administrativas, pero con el tiempo, se han convertido en movimientos civiles con más fuerza y eficacia que las normas administrativas originales. En Italia la extorsión y exigencia de pagos por parte de la mafia a los empresarios locales se encuentra muy extendida en diversas regiones como consecuencia de la penetración mafiosa en el tejido económico y social. En 1992, se empezó a reaccionar frente a estas actividades extorsivas, especialmente después del asesinato del empresario Libero Grassi, un fabricante de ropa de Paler-

mo que anunció públicamente su resistencia a pagar el impuesto extorsivo exigido por Cosa Nostra. Escribió una carta abierta y la publicó en un periódico local en la que informaba que no estaba dispuesto a pagar el “pizzo” (nombre italiano por el que se conoce a la exigencia de un pago por protección). Como consecuencia de ello, después de ocho meses fue asesinado a sangre fría por miembros de la mafia.

Como reacción ante este hecho, el parlamento italiano promulgó una ley para indemnizar a las víctimas de la extorsión mafiosa y reembolsar los daños sufridos a quienes decidieran resistirse a la extorsión de la mafia. A pesar de que dicha ley fue posteriormente reforzada en 1999 para asegurar una mayor protección, dichas medidas no se tradujeron en un aumento de las denuncias por extorsión mafiosa.

En los últimos años, se han desarrollado otras iniciativas de carácter civil que han demostrado más éxito que las acciones administrativas impulsadas por el gobierno y han aumentado en número de personas que se resisten al pago de la extorsión. A partir de 2004, asociaciones de empresarios como *Adiopizzo* han promovido iniciativas concretas como el uso de pegatinas que se colocan a la vista en los locales o establecimientos al público y que muestran la resistencia al pago del *pizzo*, con mensajes como “Adiós Extorsión” acompañados de la ayuda y protección de la asociación. En 2006, dicha asociación publicó una lista de 100 empresas que declararon estar dispuestas a resistir a la tasa extorsiva como



mecanismo ejemplarizante hacia los demás y como forma indirecta de recibir un mayor beneficio económico por la venta de sus productos, en el caso de que los clientes decidieran recompensarles por dichas acciones de resistencia.

Existe también una organización denominada Federación Italiana Antiextorsión que aglutina diversas organizaciones y tiene como finalidad prevenir dichas acciones a través de campañas de prevención y sensibilización para informar dónde y cómo se pueden comprar productos en establecimientos no controlados por la mafia; asistir a las víctimas que han denunciado en los procedimientos judiciales y, si son testigos, acompañarles a lo largo del procedimiento penal y, finalmente, tomar acciones civiles en los procedimientos iniciados por extorsión contra organizaciones mafiosas.

#### ***d) Fondo solidaridad para las víctimas de crimen organizado, extorsión y usura***

En Italia también se ha creado un fondo de solidaridad para víctimas del crimen organizado gestionado por el Ministerio del Interior que tienen como objetivo proteger y compensar a las víctimas y cuya cuantía dependerá del daño físico o la pérdida económica ocasionada por el crimen organizado o las prácticas extorsivas o de usura que ha sufrido por parte de alguna de las mafias.

### ***3. El caso de Italia: un caso de eficacia policial y judicial***

Leticia Paoli, en un artículo dedicado a evaluar los últimos años en la lucha contra el crimen organizado en Italia (Paoli, 2007), califica el caso italiano como un ejemplo de eficacia en las medidas judiciales y policiales implantadas para la disminución y debilitación del crimen organizado. El artículo muestra la evolución del contexto en los años 90, inicialmente caracterizado por un pulso desequilibrado de fuerzas a favor de la mafia frente a las instituciones estatales, a la situación del 2005, quince años después, cuando, gracias a un aumento del control estatal, la capacidad económica y operativa de las mafias ha disminuido considerablemente. Estos resultados son atribuibles a las medidas implementadas a partir de los años 90, pero la eficacia de las medidas no ha sido pareja. Los instrumentos policiales y judiciales han sido mucho más efectivos que las medidas administrativas o indirectas, incluyendo las legislaciones antiextorsión y la disolución de ayuntamientos infiltrados por la mafia, que mostrábamos con anterioridad. A continuación, resumiremos el caso para detallar el proceso de deterioro y reducción de las mafias, como ejemplo para otros contextos donde todavía existen organizaciones que mantienen un gran poder económico y social.

Uno de las posturas más graves y amenazantes que puede optar el crimen organizado en lugares donde ostenta un gran poder, es la confrontación directa con el poder político, especialmente cuando las organizaciones

criminales instaladas se sienten amenazadas por una mayor represión del gobierno o el recrudecimiento de las medidas policiales y judiciales contra el crimen organizado. En momentos recientes y no tan recientes, encontramos numerosos ejemplos que evidencian esta circunstancia; por ejemplo, en la época en que Pablo Escobar ostentaba el liderazgo del Cartel de Medellín, se produjo una lucha encarnada contra el gobierno para evitar la extradición de los miembros del Cártel a Estados Unidos. En la época en que Felipe Calderón endureció sus políticas represivas contra los principales Cárteles mexicanos, su respuesta fue un aumento de los asesinatos que se mostraban abiertamente en las carreteras como símbolo de victoria frente al pulso del gobierno. En Italia también ocurrió una etapa parecida en los años 90, cuando el estado italiano quiso recrudecer la lucha contra las organizaciones criminales, especialmente Cosa Nostra, que ostentaba un poder inmenso en la zona de Sicilia. Nos remontamos a los años 90 en Italia, donde, como consecuencia del inicio del macroproceso contra Cosa Nostra, comenzó una pugna sangrienta entre Cosa Nostra y el Estado para conseguir paralizar dicha persecución judicial. Esta lucha se saldó con el asesinato de los jueces Giovanni Falcone y Paolo Borsellino y una serie de ataques terroristas posteriores en Roma, Florencia y Milán que, por primera vez, ocurrían fuera de la esfera mafiosa (Paoli, 2007).

El Estado italiano respondió con gran firmeza a estos atentados y recrudeció la acción policial y judicial

contra los miembros mafiosos; como consecuencia, las actividades económicas de Cosa Nostra y la 'Ndrangheta, sus relaciones políticas y sus recursos personales fueron seriamente dañados. Este impacto fue reconocido incluso por Bernardo Provenzano, jefe de la mafia siciliana detenido en 2006 que, según un informante, afirmó que estaba convencido de que Cosa Nostra necesitaría como mínimo cinco a siete años para recuperarse de la seria crisis en la que se hallaba inmersa (Paoli, 2007). Pero los hechos posteriores también confirmaron este deterioro. Según la Dirección Investigativa Antimafia (DIA), en el periodo entre 1992 y 2006, se produjeron 1.600 detenciones contra miembros de la mafia siciliana y 2.317 miembros de la mafia calabresa. En diciembre de 2005, 6.684 personas habían sido sentenciadas por asociación mafiosa y 672 de ellos cumplían condenas en prisión. En 1996, 1.200 antiguos miembros de los grupos mafiosos estaban bajo un programa de protección de testigos porque habían testificado en contra de la mafia. Asimismo, las incautaciones a la mafia mermaron también sus capacidades. En Calabria, durante el año 90 se incautaron bienes por un valor de 700 millones de euros y la DIA calcula que las incautaciones de la mafia siciliana superaron el billón de euros.

La respuesta de las mafias ante tal ofensiva fue radicalmente distinta. Se produjo un importante repliegue, invisibilizando al máximo sus prácticas para mantenerse en la clandestinidad. A continuación, mencionamos al-

gunas de las medidas adoptadas por Cosa Nostra, como ejemplo de este retroceso (Paoli, 2007):

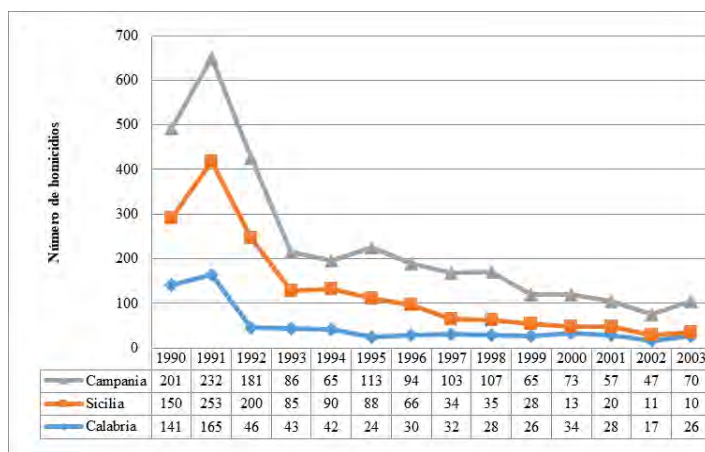
A parte del hecho puntual del asesinato del vicepresidente de la asamblea de la región de Calabria Francesco Fortugno, en octubre de 2004, no se han producido más asesinatos de funcionarios públicos.

Cosa Nostra restringió su política de autorización de asesinatos, evitando su utilización a casos muy limitados.

- Se orientaron prioritariamente las actividades al desarrollo mercados ilícitos (ej. tráfico de drogas) y no a otro tipo de actividades como la corrupción, extorsión o usura al suponer mayores niveles de exposición.
- Las tasas exigidas como extorsión se rebajaron para evitar un mayor resentimiento de la población.
- Cosa Nostra tomó medidas para reforzar la cohesión interna como: regresar a sus reglas tradicionales, reducir el número de hombres de honor para mejorar su protección y evitar detractores; así como aumentar el nivel cultural de los líderes y miembros, escogiendo candidatos de mejor posición social

Todos estos ajustes, tanto por parte del gobierno como por parte de las mafias, tuvieron posteriormente unos efectos significativamente visibles en los niveles de homicidios y violencia perpetrada por la mafia. Los datos que presentamos a continuación dan cuenta de su disminución en los años posteriores a los 90 (Paoli, 2007):

**Figura 8.1.** Homicidios relacionados con el crimen organizado de 1990 a 2003 por regiones.



Pero ¿a qué se deben estos resultados? ¿Cuáles han sido las claves para esta reducción en el poder de las mafias? Las innovaciones legislativas incorporadas en los años 90 han sido responsables del declive de las grandes mafias italianas y su deterioro paulatino. Algunas de ellas se resumen a continuación:

- En 1991 se aprobaron dos decretos para favorecer el testimonio de colaboradores y testigos que, a cambio de ciertos beneficios procesales y penitenciarios, colaboraran con la Justicia (*pentiti*) aportando información relevante para el enjuiciamiento de los culpables.
- En 1991 se creó la Dirección Investigativa Antimafia que aglutina miembros de las tres policías italianas, lo que permitió una mayor coordinación en la información y desarrollo de las investigaciones, evitando la competencia y el solapamiento de funciones entre ellas.
- En 1992 también se creó una unidad similar judicial, la Dirección Nacional Antimafia.
- Se aprobaron medidas extraordinarias relacionadas con registros, detenciones, escuchas telefónicas, declaraciones de testigos por videoconferencia y el reconocimiento de testimonios en estadios preliminares en previsión de que no se ratificaran en el juicio.

Para concluir, en opinión de Leticia Paoli, Italia constituye la mejor muestra de que la lucha policial y judicial es eficaz contra los grupos mafiosos. Quince años después de los atentados a los jueces Falcone y Borsellino, la situación es claramente diferente. La Sacra Corona Unita ha sido desarticulada, muchos de los grupos de Campania han sido desarticulados y sus líderes

detenidos y condenados. Cosa Nostra ha visto detener a sus líderes más significativos y la 'Ndrangheta sigue bastante activa, a pesar de haber recibido fuerte ataque a sus recursos económicos y personales. A pesar de ello, no debemos subestimar su poder, sus posibilidades de reestructurarse y de aumentar su amenaza en el futuro.

#### **4. Limitaciones y dificultades en el corto plazo en la lucha contra el crimen organizado**

El desarrollo legislativo, procesal, policial y judicial acontecido en Europa en los últimos años ha sido considerable. Muchas medidas de las explicadas en este trabajo se han implementado y están dando resultados muy positivos. Sin embargo, ante este fenómeno transnacional, sabemos que poco podemos hacer a nivel nacional sin la ayuda de otros países que poseen un papel fundamental en el desarrollo del crimen organizado transnacional. El tráfico de drogas, el tráfico de inmigrantes, la trata de seres humanos y el tráfico de vehículos robados son negocios ilícitos que involucran como mínimo a dos países. Es precisamente la disparidad de legislaciones y de control por parte de las autoridades de los distintos países lo que permite generar la oferta y la demanda de productos traficados por las organizaciones criminales. La equiparación de medidas represivas entre países y regiones es absolutamente necesaria para hacer frente a un fenómeno que incluye varios países a la vez. Para obtener resultados altamente significativos deberíamos tener legislaciones, medidas investigativas, policiales y judi-



ciales similares, no sólo respecto a las actividades propiamente ilícitas de las que generan el lucro económico las organizaciones, sino para luchar también contra las actividades instrumentales que comentábamos anteriormente y que favorecen el mantenimiento y crecimiento del poder de las organizaciones en un terreno concreto: corrupción, infiltración económica y violencia.

Por otro lado, el desarrollo del crimen organizado se promueve a partir de factores facilitadores políticos (debilidad del Estado, alta corrupción policial, administrativa y judicial, ejecución y firmeza en la aplicación de la ley o normativa facilitadora de los mercados ilícitos), sociales (cambios sociales, alta delincuencia y nuevas tecnologías) y económicos (oferta de productos ilícitos, alta demanda de consumo y ausencia de barreras de entrada en sectores vulnerables a la inversión ilícita). Todas estas dimensiones causales dificultan ampliamente la reducción de este fenómeno a corto plazo ya que demandan un esfuerzo en muchos frentes de forma paralela.

A continuación, presentamos un cuadro donde se relacionan los países que han reportado un índice más alto de percepción de crimen organizado en 2018, a partir de la consulta a expertos. Estos países no solo presentan una alta incidencia en crimen organizado, sino que, a su vez, puntúan muy alto en índices de calidad de las instituciones, eficacia de la policía, independencia judicial, eficiencia del marco legal y la regulación, corrupción y varias áreas adicionales.

**Cuadro 9.1.** Ranking de los 20 países con mayor percepción de crimen organizado

<b>Países</b>	<b>Valor (0-7)</b>	<b>Ranking (0-140)</b>
El Salvador	1,6	140
México	2,5	139
Guatemala	2,6	138
Venezuela	2,6	137
Honduras	2,8	136
Colombia	3	135
Jamaica	3	134
Mali	3	133
Mozambique	3,2	132
Macedonia	3,2	131
Yemen	3,2	130
Perú	3,2	129
Chad	3,2	128
Haití	3,3	127
Guinea	3,4	126
Sudáfrica	3,4	125
Brasil	3,5	124
Italia	3,5	122
Pakistán	3,8	121
Filipinas	3,8	120

<b>Países</b>	<b>Valor (0-7)</b>	<b>Ranking (0-140)</b>
El Salvador	1,6	140
México	2,5	139
Guatemala	2,6	138
Venezuela	2,6	137
Honduras	2,8	136
Colombia	3	135
Jamaica	3	134
Mali	3	133
Mozambique	3,2	132
Macedonia	3,2	131
Yemen	3,2	130
Perú	3,2	129
Chad	3,2	128
Haití	3,3	127
Guinea	3,4	126
Sudáfrica	3,4	125
Brasil	3,5	124
Italia	3,5	122
Pakistán	3,8	121
Filipinas	3,8	120

Fuente: Informe de Competitividad Mundial, 2018. World Economic Forum.

Como consecuencia de ello y, dado que las capacidades nacionales son limitadas, resulta esencial el trabajo conjunto entre regiones con problemas conectados de crimen organizado. Es importante generar si-

nergias entre los países de origen y de destino para poder resolver un problema común, pero que se genera gracias a factores facilitadores que se localizan en zonas geográficas muy alejadas. Para ello, consideramos que las prioridades internacionales se deberían mover en las siguientes direcciones:

- Mejora del conocimiento global de los mercados ilícitos atendiendo a los diferentes contextos locales y a las conexiones y procesos que implican diferentes países y rutas transnacionales: ej: entre España y los países de Latinoamérica, donde todos los procesos de cambio que se están produciendo conducen a un impacto en el mercado español y, por ende, en el europeo.
- Mejora del conocimiento y factores explicativos por regiones, para poder diseñar políticas y programas de prevención adaptados a los problemas regionales.
- Desarrollo de informes estratégicos por regiones para actualizar el conocimiento y los cambios que se producen a nivel transnacional. Naciones Unidas realiza esta labor pero sería necesario también incorporar otras agencias de seguridad que produzcan informes anuales.

- Generación de plataformas y foros comunes de cooperación para ejecutar medidas de prevención y represión teniendo en cuenta los estudios realizados en los puntos anteriores.
- Estudio de los instrumentos existentes de colaboración y programas de mejora adaptados a las capacidades de los países.
- Estimaciones y recogida de datos cuantitativos y comparables rigurosos para hacer un seguimiento de las medidas que se implementen a corto y medio plazo.

## **Conclusiones**

A lo largo de este capítulo hemos intentado demostrar que la lucha contra el crimen organizado es una empresa compleja por múltiples motivos: la complejidad del fenómeno, sus diversas dimensiones, sus manifestaciones delictivas en diversos ámbitos y su dimensión global que aprovecha la heterogeneidad de medios y técnicas con las que se enfrentan los Estados a dicho fenómeno. Por los motivos descritos, debemos ser realistas y pensar que la eficacia de las medidas que implementemos podrá ser visible y positiva varias décadas después. Sin embargo, ello no debe reducir nuestra energía en el intento de mejorar las medidas existentes, aplicarlas de modo eficaz y adoptar un enfoque multidimensional para abordar todas las mani-

festaciones del crimen organizado: las organizaciones, el mercado ilícito y los instrumentos de supervivencia como la corrupción, la violencia y la penetración económica y social. En Italia, después de décadas de esfuerzo, se ha conseguido mermar considerablemente el poder de dos mafias muy importantes y activas en el país. Aún queda mucho por hacer respecto al resto de organizaciones ilícitas que sigue funcionando con fuerza, pero las herramientas que existen, ejecutadas de forma coordinada y contundente, ofrecen garantías de eficacia a largo plazo. En otros entornos, deberíamos implementar dichas técnicas a nivel global y, sobre todo, realizar esfuerzos de coordinación para que los países puedan tener el mismo nivel de medidas y técnicas para luchar en las mismas condiciones contra una amenaza que, si la dejamos desarrollar, aumentará exponencialmente su poder hasta conseguir enfrentarse directamente con el Estado o penetrar en sus entrañas y erosionar sus funciones con fines ilícitos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Albanese, J.S. (1987). Predicting the incidence of organized crime: A preliminary model. In T.S. Bynum (Ed.) *Organized crime in America: Concepts and controversies*. New York, NY: Criminal Justice Press.
- Bonilla García, J. (2015). Los agentes encubiertos y la gestión de confidentes e informadores en

- Gimenez-Salinas, A. y González Alvarez, J.L. (Eds). Investigación Criminal. Principios, técnicas y aplicaciones. Madrid: Lid Editorial.
- Cuesta Sahuquillo, M. T y Flecha Sabater, S. (2015). La investigación financiera y económica. En Gimenez-Salinas, A. y González Alvarez, J.L. (Eds). Investigación Criminal. Principios, técnicas y aplicaciones. Madrid: Lid Editorial.
- De la Corte, L. y Giménez-Salinas, A. (2010). Crimen. org. Evolución y claves de la delincuencia organizada. Barcelona: Ariel.
- De la Corte, L. y Peñas, J. L. (2015). Terrorismo y extremismos violentos. En Gimenez-Salinas, A. y González Alvarez, J.L. (2015). Investigación Criminal. Principios, técnicas y aplicaciones. Madrid: Lid Editorial.
- Fickenauer, J. O. (2005). Problems of definition. What is organized crime? Trends in Organized Crime, 8 (3), 63-83.
- Hagan, F. E. (2006). "Crime" and "Organized Crime": Indeterminate problems of definition. Trends in Organized Crime, 9 (4), 127-137.
- Jacobs, 1999).
- Fitzgerald, D. G. (2007). Informants and undercover investigations: A practical guide to law, policy and procedure. Boca Raton: CRC.

- Giménez-Salinas, A. (2013). Perception and establishment of Italian criminal organizations in Spain. *Securezza e Scienze Sociali- Università degli Studi di Bologna*, vol. I, n. 3, 69-90.
- Giménez-Salinas, A. (2020). *Delincuencia Organizada Transnacional*. Madrid: Síntesis.
- Gómez de Liaño Fonseca, M. (2004). *Criminalidad organizada y medios extraordinarios de investigación* (Doctoral dissertation, UNED. Universidad Nacional de Educación a Distancia).
- La Spina, A. (2008). Recent anti-Mafia strategies: The Italian experience. In D. Siegel y H. Nelen (Eds.). *Organized Crime: Culture, markets and policies*. New York: Springer.
- Paoli, L. (2007). Mafia and Organised Crime in Italy: The Unacknowledged Success of Law Enforcement. *West European Politics*, 3, 4, 854-880.
- Sansó-Rubert, D. (2006). El papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. *Revista UNISCI*, (12), 203-227.
- Varese, F. (Ed.). (2010). *Organized crime* (pp. 1-33). London: Routledge.
- Villazala, T. (2016). Procedimientos operativos de investigación criminal. En Giménez-Salinas, A. y González Álvarez, J.L. (2015). *Investigación Criminal. Principios, técnicas y aplicaciones*. Madrid: Lid Editorial.



Von Lampe, K. (2016). *Organized Crime. Analyzing illegal Activities, Criminal Structures and Extra-legal Governance*. Thousand Oaks: Sage.



## 6- LA IMPUNIDAD COMO FACILITADOR DE LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL

### IMPUNITY AS A FACILITATOR OF THREATS TO NATIONAL SECURITY

Gerardo Rodríguez Sánchez Lara<sup>34</sup>

#### RESUMEN

La impunidad es uno de los facilitadores que generan los altos niveles de violencia, inseguridad y corrupción que viven muchos países. Estos son graves problemas que impiden el desarrollo nacional de los Estados y por lo tanto deben ser considerados en sus agendas de seguridad nacional. En este capítulo se presenta un análisis cuantitativo que puede ayudar a los países a interpretar y comprender cómo el problema de la impunidad es una variable que incide en ciertos riesgos y amenazas a la seguridad nacional de sus Estados.

**Palabras clave:** impunidad, seguridad nacional, corrupción, cultura de la legalidad.

#### ABSTRACT

Impunity is one of the facilitators that generate the high levels of violence, insecurity and corruption that many countries experience. These are serious pro-

<sup>34</sup> Profesor e investigador de tiempo completo del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de la Américas Puebla, Puebla, México. [gerardo.rodriguez@udlap.mx](mailto:gerardo.rodriguez@udlap.mx) ORCID: 0000-0003-3808-4230.

blems that impede the national development of the States and therefore must be considered in their National Security policies. This chapter presents a quantitative analysis that can help countries to interpret and understand how the problem of impunity is a variable that affects certain risks and threats to the National Security of their States.

**Keywords:** impunity, national security, corruption, culture of legality.

## **Introducción**

Cuando un Estado es incapaz de castigar los delitos que se cometen en su territorio, estamos frente al debilitamiento crónico de sus instituciones de seguridad y justicia; debido a ello, pueden surgir otros problemas que, en el corto plazo, pueden parecer normales, pero que en el mediano y largo plazo se pueden convertir en riesgos y amenazas para la estabilidad y viabilidad de las naciones. Este capítulo busca explicar el fenómeno de la impunidad y como, si no se atiende a tiempo, puede convertirse en una amenaza a la seguridad de los Estados.

En la primera parte explicaremos los componentes de la impunidad, las definiciones relacionadas con el concepto de seguridad nacional y los puntos de conexión entre ambos problemas de estudio. En el siguiente apartado desarrollaremos esa conexión entre impunidad y seguridad con base en expresiones delictivas como la

corrupción, el lavado de activos y la criminalidad organizada. Por último, presentaremos las consecuencias de elevar a rango de seguridad nacional la agenda de combate a la impunidad, así como recomendaciones de políticas públicas según algunas experiencias internacionales exitosas.

## **I. ¿Por qué la impunidad es un facilitador de las amenazas a la seguridad de los países?**

El Índice Global de Impunidad (Le Clercq y Rodríguez, 2015) utiliza la definición del Reporte Orentlicher (2005) del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el cual define la impunidad como la “inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas”.

Las amenazas a la seguridad nacional son fenómenos intencionales, generados por el poder de otro Estado o por agentes no estatales, cuya voluntad hostil y deliberada pone en peligro los intereses permanentes tutelados por la seguridad nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado. Las amenazas suelen ser clasificadas en tradicionales y emer-

gentes. La amenaza tradicional es aquella evidentemente patrocinada por el poder nacional de un Estado, que pone en peligro la integridad territorial, la soberanía y la independencia, pudiendo cuestionar la existencia del país afectado; generalmente se manifiesta por acciones violentas en los campos político y militar. Una amenaza emergente es aquella cuyas incidencias internas o externas pueden afectar la seguridad del Estado de manera coyuntural y, al mismo tiempo, a dos o más campos del poder nacional (SEDENA y SEMAR, 2013).

Por otro lado, los riesgos son considerados antagonismos que implican una condición, interna o externa, generada por situaciones políticas, económicas, sociales o por agentes no estatales, así como por desastres de origen natural y antropogénico, cuya evolución pudiera poner en entredicho el desarrollo nacional. Se clasifican en presión, presión dominante y factores adversos (SEDENA y SEMAR, 2013). Los riesgos no tienen un carácter permanente y se actualizan periódicamente, dependiendo de los fenómenos coyunturales por los que atraviesa un Estado.

Los riesgos y amenazas a la seguridad nacional son conceptos interrelacionados con diferencias conceptuales sobre sus efectos y orientación. A continuación, se presenta una tabla comparativa.

Tema	Amenazas	Riesgos
<b>Definición</b>	Se encuentran definidas en las leyes de seguridad nacional, normalmente son de carácter permanente.	Se definen en las agendas nacionales de riesgos de los consejos de Seguridad Nacionales de los países. Se actualizan periódicamente dependiendo de los fenómenos coyunturales.
<b>Efectos</b>	Motivan la autorización de intervención de comunicaciones privadas por parte de instancias judiciales, además, orientan las acciones y políticas en materia de seguridad nacional de los Estados.	Orientan la ejecución de las políticas de Seguridad Nacional desde un punto de vista estratégico sobre la probable ocurrencia de hechos o fenómenos que tengan la capacidad de vulnerar la seguridad nacional.

<b>Orientación</b>	La noción de las amenazas a la seguridad nacional parte de una noción táctica y operativa, orientada a contener, neutralizar o desactivar.	La perspectiva de los riesgos es estratégica, centrada en la disuasión y en la prevención.
--------------------	--	--

**Elaboración:** Propia

De acuerdo a la anterior conceptualización, la impunidad se puede categorizar como un riesgo que tiene vasos comunicantes con amenazas internas y externas, sobre todo emergentes. Por ejemplo, el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés) publica cada año su Reporte Global de Riesgos para orientar las discusiones que cada año se llevan a cabo en Davos, Suiza, entre los principales líderes de empresas transnacionales y líderes políticos. En el último reporte, el riesgo denominado “fracaso de la gobernanza nacional” (entendido como el fracaso del estado de derecho, la corrupción y la parálisis política) es el concepto más relacionado con el término aquí utilizado de impunidad. Este problema apareció en 2015 entre los primeros cinco riesgos con mayor probabilidad de que ocurriese y la corrupción salió en el top 5 en 2011.



Recordemos ahora la definición del término seguridad (del latín *securitas/securus*) que significa estar libre de preocupaciones y de problemas; es decir, sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser infligido por otros. Como podemos apreciar, este concepto es esencialmente subjetivo y es determinado en gran medida por la percepción que se tenga de las amenazas y no por situaciones objetivas. Si trasladamos este concepto al ámbito del Estado, podemos definir la seguridad nacional como la búsqueda que realizan los Estados y las sociedades para estar libres de toda amenaza y la habilidad de estos mismos para mantener su identidad independiente y su integridad funcional en contra de las fuerzas de cambio que perciben como hostiles. Como podemos apreciar, esta definición trata, en esencia, la supervivencia y la existencia del Estado en sí mismo, por lo que en última instancia, cualquier Estado velará por la seguridad de sus tres componentes fundamentales: población, territorio y gobierno.

Por lo anterior, si consideramos que la impunidad es un facilitador de amenazas en contra de la seguridad nacional, debemos diseccionar qué riesgos y amenazas atentan en contra de los elementos constitutivos del objeto referente de protección que es el Estado. Antes de entrar a esta discusión, se propone analizar cómo se puede medir la impunidad.

## ¿Cómo se puede medir la impunidad?

El IGI mide grados comparados de impunidad a partir de un modelo que denominamos «la cadena de impunidad»; esta cadena sigue el proceso que arranca con la comisión de un delito o ilícito, sigue con la denuncia y la investigación hasta llegar a una sentencia o proceso de reparación del daño a la víctima. Esta metodología retoma las condiciones estructurales y funcionales de los sistemas de seguridad, penitenciario y de justicia penal de los países, al igual que las violaciones a los derechos humanos. Debido a que la información disponible es limitada o está incompleta para algunos países, para esta edición del IGI se realizó un esfuerzo adicional por complementar la información faltante en las bases de datos de la ONUDD y fue posible estimar los grados de impunidad para 69 países. El IGI está conformado por tres dimensiones: estructural, funcional y derechos humanos a partir de dos ejes transversales para las dos primeras, el sistema de seguridad y el sistema de justicia. El rango de medición va del 0 al 100, donde cero significa impunidad nula y 100 el máximo nivel de impunidad que puede alcanzarse en el periodo de referencia (Le Clercq y Rodríguez, 2017, 33). Los países con menor IGI se ubican principalmente en Europa, mientras que los más impunes suelen concentrarse en América (ver mapa).



En el siguiente apartado, se estudiará un caso particular de impunidad: los delitos de alta corrupción política que no son castigados y que pueden producir una cultura que socialmente acepta la impunidad en un país.

### **¿Por qué la impunidad en la alta corrupción vulnera la seguridad nacional?**

A continuación, se presentan cuatro razones por las cuales los Estados pueden considerar a la impunidad en casos de corrupción política como un riesgo a la seguridad nacional. Estos casos de corrupción involucran el desvío de recursos estatales en favor de intereses particulares.

1. *Debilitamiento institucional.* El desvío de recursos públicos, que pueden usarse para atender objetivos nacionales como desarrollo social (reducción de pobreza) y para fortalecer las instituciones de seguridad y justicia, debilita la capacidad de operación de los Estados. El Índice Global de Impunidad señala los problemas funcionales y estructurales que tienen los sistemas de seguridad y justicia en la región de América Latina. En buena medida, los Estados no están invirtiendo en estas instituciones por corrupción asociada a los presupuestos públicos. Las sociedades siguen creciendo en términos demográficos, hay una mayor concentración de las poblaciones en las zonas urbanas y lamentablemente, los recursos públicos para atender los problemas de inseguridad y violencia no crecen a la tasa que deberían crecer.

2. *Seguridad económica.* Si los Estados mal gastan sus recursos por casos de corrupción en compras públicas, al final se tienen que pagar costos asociados tales como reparaciones de infraestructura mal construida, demandas y procesos legales, reducción de las calificaciones de inversión extranjera, mayores intereses por acceso a créditos bancarios y un incremento de la deuda pública. Todo esto impacta de manera negativa en los presupuestos para las instituciones de seguridad, justicia y fuerza armadas.

3. *Desconfianza en las instituciones.* Casos de corrupción que no son debidamente judicializados generan crisis en gobiernos electos democráticamente, ocasionando una constante erosión en la confianza de los ciudadanos hacia sus autoridades. Solamente en América Latina hay más de diecinueve expresidentes y vicepresidentes sujetos a distintos procesos judiciales por corrupción. Los niveles de confianza caen en América Latina, sin importar la institución o el país. El Latinobarómetro señala claramente que “no hay sino pérdida de legitimidad de las instituciones de la democracia en los últimos años. Los países que tienen menores grados de confianza son más vulnerables, sin duda. El caso de Brasil es emblemático, tiene las menciones más bajas incluidos los de confianza. La profundidad de la crisis en Brasil supera las ideologías, la economía y la sociedad. Es una crisis de integración social, sin confianzas”. (Latinobarómetro, 2018).

#### 4. *Captura del Estado por la delincuencia organizada.*

Si no se castigan los vínculos entre funcionarios de alto nivel con líderes de la delincuencia organizada, tenemos el riesgo de la captura de algunas instituciones que funcionan como extractores de recursos para bandas criminales en lugar de servir a la sociedad. Los pactos de impunidad protegen al mismo tiempo a políticos y empresarios corruptos que se mueven libremente en el sistema legal, así como a delincuentes públicos.

Le Clercq (2018) en su modelo de Niveles de Impunidad, interpreta que la llamada “captura del estado” es el tercer peldaño de la escala incremental de la impunidad. Este autor explica que es una distorsión sistemática de la función pública que puede ser resultado de: 1) autoridades que reforman las leyes o definen programas sociales para fomentar o proteger los intereses de grupos económicos; 2) organizaciones criminales que, a través de la corrupción, colusión o amenaza de violencia, penetran las instituciones y ponen a trabajar a las autoridades a su servicio; 3) pactos de impunidad entre organizaciones y partidos que utilizan puestos y recursos públicos con fines contrarios al interés público, para no permitir procesos de cambio institucional que puedan afectar sus intereses particulares o que permitan perseguir de forma más efectiva la corrupción o la participación de actores políticos en ilícitos; y 4) la existencia del crimen organizado desde el Estado mismo.

Si se toman en cuenta las cuatro razones expuestas anteriormente sobre la ausencia de castigo para los

delitos que involucran la corrupción política, se pueden sustentar acciones legítimas y legales para que las instituciones de seguridad nacional actúen en coordinación con instancias judiciales para investigar y perseguir dichos delitos. Ahora analizaremos cuál es la conexión entre impunidad y delincuencia organizada, la cual no se puede sustraer de la pregunta anterior.

### **¿Cuál es la conexión entre impunidad y delincuencia organizada?**

Una probable hipótesis es que la delincuencia organizada convive de manera natural, tanto con las autoridades como con la sociedad, en aquellos Estados en donde la impunidad es estructural o, como lo afirma Le Clercq, está en su nivel más alto de desarrollo. A este nivel, dicho autor lo denomina «cultura de impunidad» y es donde la impunidad se ha convertido en una «práctica social», es decir, cuando se reconoce públicamente que es una patología institucional.

En la siguiente tabla, podemos observar que los seis países de la región con más altos niveles de impunidad (Venezuela, Guatemala, México, Perú, Brasil y Colombia) encabezan también otros indicadores de delincuencia. Por ejemplo, de las cifras de producción y trasiego de cocaína, tenemos que Colombia, Guatemala, México, Perú y Brasil encabezan esta lista. En cuestión de producción y trasiego de heroína. México, Colombia y Guatemala son las naciones que encabezan este delito. Al respecto de los homicidios intencionales por arma de

fuego, la lista la encabezan El Salvador, Venezuela, Honduras, Brasil, Guatemala y Colombia. Otro indicador de violencia e impunidad es el de periodistas asesinados desde 1992, el cual tiene a Colombia, México, Brasil, Perú, Guatemala y Venezuela en los primeros sitios.

**Tabla 3.** Top 11 de la Impunidad, Corrupción y Delincuencia Organizada en América Latina<sup>35</sup>

#	Impunidad	Corrupción	Cocaína	Heroína	Armas	Muertes violentas por arma de fuego	Periodistas asesinados	Homicidios (tasa)
1	Venezuela	Venezuela	Colombia	México	Brasil	El Salvador	Colombia	El Salvador
2	Guatemala'	Haití	Ecuador	Colombia	México	Venezuela	México	Honduras
3	México	Nicaragua	Panamá	Guatemala	Venezuela	Honduras	Brasil	Venezuela
4	Perú	Guatemala	Brasil	Ecuador		Brasil	Perú	Belice
5	Brasil	México	Venezuela			Guatemala	Guatemala	Brasil
6	Colombia	Paraguay	Bolivia			Colombia	Venezuela, Paraguay, Haití	Guatemala
7	Nicaragua	Honduras	Perú			República Dominicana	Nicaragua, El Salvador, República Dominicana	Colombia
8	Paraguay	Bolivia	Costa Rica			México	Argentina, Bolivia, Ecuador	México

35 La información de esta tabla se construyó a partir de los siguientes indicadores: Impunidad: Índice Global de Impunidad 2017; Cocaína: Incautación de cocaína como porcentaje del total mundial y en kg equivalentes ONUDD 2016; Heroína: Hectáreas de cultivo de la adormidera y la producción de opio en otros países y la erradicación de la adormidera ONUDD 2016; Posesión de armas de fuego globales por civiles, *Small Arms Survey* 2018; Asesinato de periodistas *Committee to Protect Journalists* 1992-2018; Corrupción: índice de Percepción de Corrupción, *Transparencia Internacional* 2018; Homicidios (tasa por 100 mil habitantes), Banco Mundial 2016 con base en Base de datos de Estadísticas de homicidios internacionales de la ONUDD.



9	Honduras	República Dominicana	Chile			Bolivia	Panamá, Uruguay	
10	El Salvador	Ecuador	México			Costa Rica		
11	Panamá	Perú				Panamá		

**Elaboración:** propia

Cada uno de estos seis países vive niveles de violencia importantes como producto de diferentes realidades o conflictos. En el caso de Venezuela, la crisis económica y política ha incrementado de manera alarmante los delitos de homicidio, pero también la violencia política, agresiones en contra de periodistas y medios de comunicación en los últimos años. La Alta Comisionada sobre Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Michelle Bachelet, comprobó la terrible situación que vive el país. Como lo confirma el IGI y la literatura especializada, existe una fuerte correlación entre graves violaciones a los derechos humanos y la impunidad en los países. Bachelet se refirió de esta manera a la crisis de impunidad y derechos humanos que se vive en Venezuela: “mi oficina documentó numerosas violaciones de DD.HH. y abusos cometidos por las fuerzas de seguridad y grupos armados progubernamentales”, denunció también la existencia de “homicidios, detenciones arbitrarias y torturas” por parte de instituciones de seguridad contra opositores al gobierno de Nicolás Maduro.<sup>36</sup> Por otro lado, un número impor-

---

36 La Tercera, “Michelle Bachelet e informe sobre Venezuela”, 30 de marzo 2019. [www.latercera.com/opinion/noticia/michelle-bachelet-e-informe-venezuela/593682/](http://www.latercera.com/opinion/noticia/michelle-bachelet-e-informe-venezuela/593682/)

tante de funcionarios públicos venezolanos, civiles y militares, también son señalados fuertemente por Estados Unidos por estar involucrados en el trasiego de cocaína producida en Colombia y que tiene como destino principal Europa.

En Colombia, a pesar de haber sacado adelante el proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), siguen existiendo territorios en conflicto armado con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y grupos de paramilitares. Así mismo, el fenómeno delictivo sigue presente con las llamadas Bandas Criminales (BACRIM) o Grupos Armados Organizados (GAO) que desarrollan diversas actividades delictivas como la extracción ilegal de minerales, extorsión, tráfico de drogas, armas y personas. Este país, por lo tanto, presenta características muy diferentes a las del resto de los países de la región que no viven conflictos armados. Colombia se encuentra en el sexto lugar de América Latina en términos de impunidad a pesar de que es reconocido, junto con México, como uno de los países con mayor presencia de crimen organizado. La diferencia es que existe una combinación de zonas con control del Estado y otras bajo el autogobierno de la guerrilla (ELN), bandas criminales y autodefensas.

México, aunque no vive realmente una guerra, tiene la presencia de organizaciones muy poderosas en términos de recursos financieros y capacidad de fuego muy importante. En los últimos años, las instituciones de seguridad y justicia prácticamente se quedaron estan-

cadadas en términos de fortalecimiento institucional. A pesar de que el Estado mexicano ha invertido un alto número de recursos económicos en sus instituciones de seguridad, esta asignación financiera no ha servido para aumentar sus capacidades ni su funcionamiento a la par del crecimiento de la actividad delictiva y del aumento de su población. Uno de los datos más relevantes es que México tiene cuatro veces menos jueces por cada cien mil habitantes que el promedio encontrado por el IGI. Esto se traduce en una saturación del sistema judicial que alienta la corrupción. Adicionalmente, se calcula que hay un déficit de al menos 116 mil policías estatales responsables de la seguridad pública en el ámbito de sus competencias locales.<sup>37</sup>

Después de haber analizado las consecuencias de la impunidad en casos de corrupción política al más alto nivel y en la delincuencia organizada para la seguridad nacional de los Estados, se deben tomar en cuenta las consecuencias que conlleva elevar este problema a la agenda de riesgos y amenazas de las naciones.

### **Consecuencias de considerar la impunidad en la agenda de seguridad nacional**

Existen consecuencias positivas y negativas al ingresar un tema en la agenda de riesgos y amenazas a la seguridad nacional de cualquier país. A continuación,

---

<sup>37</sup> Cifras provenientes del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación, *Modelo Óptimo de la Función Policial*, México, diciembre 2017.

se realiza una breve explicación de los beneficios y los costos de tomar una decisión política al más alto nivel como esta.

Dentro de los beneficios o consecuencias positivas de incluir un tema en las discusiones de políticas públicas de seguridad nacional tenemos el aumento de la visibilidad del problema en la agenda pública, lo que puede atraer mayores recursos económicos para enfrentarlo. Estos son algunos puntos positivos de que un problema suba a la agenda de seguridad nacional.

1. *Eleva la importancia del tema en la agenda pública.* Las políticas públicas más relevantes deben ser abordadas por los gabinetes estratégicos. No todos los temas pueden estar en las agendas de riesgo, de lo contrario, pierden sentido. Las políticas de combate a la impunidad son multidimensionales y muchas agencias comparten eslabones de responsabilidad por lo que deben incorporarlas a su agenda con el apoyo de otros actores internacionales, sociales, medios de comunicación y sector privado.

2. *Aumenta el nivel de atención del presidente y su gabinete.* Problemas complejos de resolver necesitan del liderazgo del presidente para garantizar la correcta coordinación de los miembros de su gabinete. Que el presidente piense en el problema y busque soluciones es muy importante para que el resto de las instancias de gobierno movilicen sus recursos políticos, humanos y económicos para prevenir y encontrar soluciones de lar-

go plazo a los riesgos en materia de seguridad nacional.

<sup>3</sup> *Posible asignación de mayores recursos para instituciones responsables.* Si un tema es elevado al nivel de riesgo en una agenda de seguridad nacional, deben solicitarse recursos para prevenir y tomar acciones estratégicas de futuro. Si el problema ya se convirtió en una amenaza, la asignación de recursos extraordinarios es una obligación del Estado. Asimismo, se deben garantizar que los presupuestos sean debidamente auditados porque la tentación de no rendir cuentas es muy fuerte y se puede argumentar que son “asuntos de Estado” o de “seguridad nacional”.

Sin embargo, subir un tema a la agenda de seguridad nacional puede traer consecuencias negativas, si no se sabe llevar correctamente. Estos son algunos problemas de explotar o manipular la agenda de riesgos de un país.

1. *Politización de instituciones de seguridad.* El uso político de las instituciones de seguridad es uno de los mayores problemas que enfrentan los gobiernos. Los líderes políticos pueden anteponer sus intereses personales antes que el de las instituciones o del Estado.

2. *Intervenciones ilegales a la privacidad de las personas.* Los líderes políticos siempre tendrán la tentación de utilizar los sistemas de inteligencia estatales para realizar actividades de espionaje en contra de sus adversarios. Por otro lado, algunos funcionarios y jefes dentro de estas instituciones pueden utilizar sus habili-

dades o información para conseguir prebendas, ascensos o chantajear a políticos por dinero o cualquier otro beneficio personal.

3. *Conflicto de poder al interior del gobierno por el control de la agenda.* El control de los temas de mayor interés para un jefe de Estado puede generar conflictos al interior de su gabinete. El tipo de liderazgo que ejerza acrecentará o reducirá la lucha por el poder al interior de su gobierno.

4. *Oposición de actores políticos de oposición y actores no estatales.* Los grupos políticos de oposición al gobierno en turno tienen incentivos para criticar y oponerse públicamente a la agenda de riesgos para la seguridad nacional. Grupos de oposición al gobierno pueden provenir de actores no estatales como medios de comunicación, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

Incluir el combate a la impunidad relacionada solamente con los delitos de alta corrupción de las élites gobernantes en la agenda riesgos de un país puede generar simpatías entre la opinión pública. Lamentablemente, vemos pocos esfuerzos de políticas públicas de largo plazo para reducir la impunidad en los delitos comunes entre los países con los mayores niveles registrados en el IGI.

## Propuestas para reducir la impunidad con visión de seguridad nacional

Los Estados que reconocen que la impunidad es un factor de riesgo o una amenaza a su desarrollo nacional pueden tomar acciones de mediano plazo para reducir las vulnerabilidades asociadas al desempeño de sus instituciones.

1. *Profesionalización de las instituciones policiales.* Si los Estados contaran con instituciones civiles profesionales, con los suficientes recursos, con mecanismos de evaluación de su desempeño y con la capacidad de prevenir, investigar y llevar a los criminales ante las autoridades judiciales, no se necesitaría considerar a la impunidad como una amenaza a la seguridad nacional.

2. *Aumentar las capacidades de las instituciones de justicia.* El crecimiento demográfico en zonas urbanas y rurales y el estancamiento de las capacidades institucionales de los sistemas de justicia están propiciando mayores niveles de impunidad en todo el mundo. Cuando el Estado no está presente o se ve rebasado por la criminalidad pueden surgir otros actores no estatales que quieran impartir la justicia por su propia cuenta.

3. *Evaluación permanente del desempeño de las policías y jueces.* Las instituciones de seguridad y justicia deben estar sometidas a una evaluación permanente de su desempeño; de lo contrario, se presentan zonas de confort que favorecen la impunidad y la corrupción.

4. *Incrementar las capacidades de investigación de las instituciones de seguridad.* Las corporaciones de seguridad deben contar con áreas profesionales de investigación de los crímenes de alto impacto que permitan prevenir, investigar y castigar los delitos.

5. *Fortalecer a las Unidades de Inteligencia Financiera y fiscalías especializadas en el combate a la corrupción y lavado de dinero.* El Grupo de Acción Financiera Internacional y agencias de inteligencia financiera en Estados Unidos, Europa y América Latina han demostrado que el combate al lavado de activos era el eslabón pendiente para reducir la impunidad asociada a la alta corrupción política y la delincuencia organizada.

6. *Programas de cultura de la legalidad.* Los Estados deben promover programas de cultura de la legalidad en los que se expongan los riesgos individuales y corporativos si las empresas participaran en actos delictivos. Estas políticas de comunicación pública deben estar acompañadas de casos de éxito en el combate a la impunidad de la corrupción.

7. *Acompañamiento internacional en el combate a la impunidad y fortalecimiento de instituciones de justicia.* Aquellos países que se encuentren en zonas de alta impunidad, como los define el IGI, deben considerar profundamente el pedir el acompañamiento de instituciones internacionales que fortalezcan la actuación de sus instituciones de justicia. Países de Europa del Este como Eslovenia, Croacia, República Checa y Polonia y Guatemala en



América Latina son casos de éxito que evidencian que el acompañamiento internacional por parte de organizaciones como la Unión Europea y la ONU pueden ayudar a reducir los niveles de impunidad.

## **Conclusiones**

Observar cualquier problema público bajo la óptica de la seguridad puede tener consecuencias positivas; colocarlo en lo más alto de la agenda de un Estado para que obtenga interés por parte de los tomadores de decisiones gubernamentales, el sector privado, los medios de comunicación y la sociedad civil organizada puede ser muy beneficioso. Sin embargo, se corre también el riesgo de que sea politizado, es decir, que actores públicos y privados lo utilicen para satisfacer sus propios intereses. Esto nos puede conducir a una trampa de seguridad que impide a los actores involucrados resolver efectivamente el problema.

La impunidad es claramente un riesgo para muchos Estados. Este problema está íntimamente vinculado con las amenazas a la seguridad nacional de la gran mayoría de los Estados del mundo; estas amenazas son la delincuencia organizada transnacional, la violencia, la corrupción, el terrorismo, e inclusive los riesgos emergentes como el cambio climático, la seguridad alimentaria, las pandemias y, por supuesto, la cibercriminalidad.

Los Estados que presentan altos niveles de impunidad deben fundamentalmente impulsar cua-

tro estrategias de manera simultánea. La primera es el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia, la segunda es la judicialización de los grandes casos de corrupción y delincuencia organizada, la tercera es la promoción de la cultura de la legalidad y la última es el aceptar el acompañamiento de organizaciones internacionales.

## BIBLIOGRAFÍA

ALDA MEJÍAS, S. (2017). “Buen gobierno y cultura de la legalidad, componentes esenciales de las políticas de seguridad contra el crimen organizado”. En *El crimen organizado en américa latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, pp. 123-153.

\_\_\_\_\_. “Estado y crimen organizado en América Latina: posibles relaciones y complicidades”, *Política y Estrategia*, 124, julio-diciembre, Chile, pp. 73-107.

\_\_\_\_\_. (2015). “La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado”, *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 37. Marzo, pp. 63-88.

BAILEY, J. (2014). *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. México: Penguin Random House.

- \_\_\_\_\_. y MATTHEW T. M. (2009). “Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico”, *Journal of Politics in Latin America*, vol. 2, pp.3-29.
- BANCO MUNDIAL. *Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes) Base de datos de Estadísticas de homicidios internacionales de la ONUDD*. Washington D.C. <<https://datos.bancomundial.org/indicador/vc.ihr.psrc.p5>> , consultado el 1 de abril de 2019.
- BENITEZ MANAUT, R Y S. AGUAYO Q. (2017). *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2016*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. < <http://www.casede.org/index.php/publicaciones/atlas-de-la-seguridad-y-la-defensa-de-mexico-2016>>.
- LE CLERCQ ORTEGA, J. (2018). “El complejo impunidad”. En *Derechos Humanos y Violencia en México* Laura Loeza Reyes y A. Richard (coords.), Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 19-47.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Dimensiones de la Impunidad Contemporánea*. Índice Global de Impunidad 2017. México: Universidad de las Américas Puebla (UDLAP).
- \_\_\_\_\_. (2016). *Índice Global de Impunidad México 2016*. México: Universidad de las Américas Puebla (UDLAP).
- \_\_\_\_\_. y RODRÍGUEZ, GERARDO (coords.) (2015). *Índice Global de Impunidad 2015*. México: Universidad de las Américas Puebla (UDLAP).

\_\_\_\_\_, CHÁIDEZ, A., Y RODRÍGUEZ, G. (2016). “Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos”, Íconos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Ecuador.

\_\_\_\_\_. y RODRÍGUEZ, G. (coords.) (2015). *Índice Global de Impunidad 2015*. México: Universidad de las Américas Puebla (UDLAP).

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL. (2012). *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. The FATF Recommendations*. París. <<https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/portal/1-recomendaciones-gafi/file>>, consultado el 1 de abril de 2019.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (2012). *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas*, <[www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC\\_Central\\_America\\_and\\_the\\_Caribbean\\_spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf)>, consultado el 1 de abril de 2019.

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA, G. (2017). *Seguridad nacional en México y sus problemas estructurales*. México: Universidad de las Américas Puebla.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL Y SECRETARÍA DE MARINA, *Glosario de términos unificados por personal de*

*la SEDENA y de SEMAR*, 14 de agosto de 2013, México, 13 pp.

SMALL ARMS SURVEY. <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets.html>, consultado el 1 de abril de 2019.



**TERCERA PARTE: CONFIGURACIONES  
TERRITORIALES DE LA CRIMINALIDAD  
ORGANIZADA; RETOS A LA LEGITIMIDAD Y  
GOVERNABILIDAD DEL ESTADO**

**PART THREE: TERRITORIAL  
CONFIGURATIONS OF ORGANIZED  
CRIMINALITY; CHALLENGES TO THE  
LEGITIMACY AND GOVERNANCE OF  
THE STATE**





## **7. LEGÍTIMIDADES Y CONTRALEGITIMIDADES EN EL AMAZONAS COLOMBIANO: UNA LECTURA CRÍTICA DE LA SEGURIDAD**

### **LEGITIMACY AND COUNTER-LAWFULNESS IN THE COLOMBIAN AMAZON: A CRITICAL SECURITY READING**

César Niño<sup>38</sup>

#### **RESUMEN**

El presente capítulo reflexiona sobre la seguridad en el Amazonas colombiano y las respuestas estatales ante la configuración de los grupos armados organizados. Desde una perspectiva crítica se hace énfasis en las dimensiones de la legitimidad y la contralegitimidad como factores determinantes en la arquitectura de un estadio de seguridad regional. La hipótesis desarrollada es que se ha configurado un sistema de cohabitación mutua en la que las contralegitimidades condicionadas por los grupos criminales suelen ser más fuertes en relación con la población y al mismo tiempo más estratégicas por los vasos comunicantes entre distintos actores ilegales. Mientras que la legitimidad desde las acciones estatales ha sido determinada por los tomadores de decisiones en presencia y en operaciones de la fuerza pública colombiana.

---

38 Ph.D. Profesor asociado de Relaciones Internacionales de la Universidad de la Salle (Colombia). Correo: cesarninogonzalez@gmail.com

Uno de los principales hallazgos mencionado en el capítulo es que es la contralegitimidad la que crea gobernanzas criminales como la mejor arma de los grupos armados para pervivir y superar las estrategias estatales en el Amazonas.

**Palabras clave:** legitimidades, contralegitimidades, gobernanza criminal, Amazonas, seguridad.

## **ABSTRACT**

This chapter reflects on security in the Colombian Amazon and the state responses to the configuration of organized armed groups. From a critical perspective, emphasis is placed on the dimensions of legitimacy and counter-legitimacy as determining factors in the architecture of a regional security stage. The hypothesis developed is that a system of mutual cohabitation has been configured in which the counter-legitimacies conditioned by criminal groups tend to be stronger in relation to the population and at the same time more strategic due to the communicating vessels between different illegal actors. While the legitimacy from the state actions has been determined by the decision makers in the presence and in operations of the Colombian public force. One of the main results mentioned in the chapter, is that it is counter-legitimacy that creates criminal governance, as the best strategy for armed groups to survive and overcome state strategies in the Amazon.

**Keywords:** legitimacy, counter-legitimacy, criminal governance, Amazonas, security.

## Introducción

Comprender las dinámicas de seguridad y los factores que confluyen en el Amazonas requiere de un esfuerzo más allá que desde la mirada convencional. La seguridad es una cuestión polisémica, rica en interpretaciones y en pugnas analíticas (Baldwin, 1997; McSweeney, 2004). Sin embargo, desde las visiones más estado-céntricas (Morgenthau, 1949), hasta las posturas críticas (Withe, 2018), convergen en que dicho término tiene que ver con “el estado de vida” de algo (Browning & McDonald, 2013). No obstante, construir marcos analíticos sobre el Amazonas en clave de seguridad requiere de un lente interpretativo particular alrededor de la dinámica colombiana contemporánea.

La terminación del conflicto armado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en 2016 ha abierto una ventana de oportunidades para la mutación, transformación y adaptación de viejas y nuevas estructuras criminales en todo el territorio. Espacios vacíos dejados por las antiguas FARC, configuraciones de asociación criminal entre las disidencias de aquella guerrilla con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), oficinas de cobro de grupos armados organizados e incluso las relaciones estratégicas entre el crimen nacional con organizaciones extranjeras son el peligroso

coctel que padece el Amazonas colombiano. Las situaciones que ocurren en el territorio son producto de un escenario postfarcarizado, escenario que corresponde a la transformación de los conflictos polisémicos sin las FARC-EP como objeto referente de la violencia.

Entonces, el presente capítulo responde a la pregunta ¿cómo se han configurado las legitimidades y contralegitimidades en el Amazonas colombiano en materia de seguridad? A manera de hipótesis, se sostiene que se han configurado en un sistema de cohabitacionalidad mutua en la que las contralegitimidades condicionadas por los grupos criminales suelen ser más fuertes en relación con la población y, al mismo tiempo, más estratégicas por los vasos comunicantes entre distintos actores ilegales. Mientras que la legitimidad desde las acciones Estatales ha sido determinada por los tomadores de decisiones en presencia y en operaciones de la fuerza pública colombiana, la situación refleja una debilidad institucional por la falta de lectura del contexto y entorno amazónico. De hecho, las lecturas de la gobernanza criminal sobre el territorio suelen ser más efectivas al entender los roles y la morfología en la relación racional entre sociedad, crimen, economía y territorio.

Este texto está dividido de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta una sección sobre la amazonización dedicada a explicar la construcción del concepto en el marco de la agenda de seguridad. Desde esta perspectiva, la idea es determinar una agenda de seguridad desde el Estado colombiano que priorice al Amazonas

como centro de gravedad en la toma de decisiones y los sitúe como prioridad estratégica. Este concepto puede ser aplicado y pretende ser una nueva línea de investigación en los estudios de seguridad en el contexto colombiano.

El siguiente capítulo aborda la construcción de legitimidades y contralegitimidades en clave de radiografía frente a un dilema de seguridad localizado. Allí se analizan las dimensiones mediante las cuales el Estado ha intentado forjar la legitimidad desde una perspectiva militar, mientras que los grupos armados organizados y el crimen han cimentado contralegitimidades estratégicas que les permiten cohabitar en los territorios a pesar de las maniobras y estrategias militares estatales. En tercer lugar, se presentan las respuestas estatales y la configuración de las gobernanzas criminales; un coctel que combustiona la región amazónica colombiana y es razón de la inseguridad. Finalmente, se presentan las conclusiones y algunas reflexiones finales para potenciar nuevas líneas de investigación en materia de seguridad en Colombia.

### ***Amazonización de la agenda de seguridad: aproximación conceptual***

La construcción de conceptos es una ventana de oportunidad para determinar ciertas lógicas y algunas dinámicas sobre los asuntos de seguridad. Desde una perspectiva crítica, la propuesta conceptual en el presente capítulo tiene que ver con la idea de configurar un

término asociado a las prioridades estratégicas y al involucramiento del asunto amazónico a la agenda de seguridad. De tal manera, es menester tener presente que, para el contexto colombiano, la región del Amazonas es un tema de vital importancia que no ha alcanzado el nivel de prioridad necesario para responder a las necesidades territoriales, sociales y de seguridad. La desconexión entre el centro y la periferia genera una vulnerabilidad mayor y significa una fractura en el proyecto de seguridad nacional.

Los Estados que comparten región amazónica poseen nociones divergentes sobre la zona. En efecto, desde una perspectiva de los estudios en seguridad, la región alrededor del Amazonas podría configurar un complejo regional de seguridad (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998). Sin embargo, los actores involucrados que convergen en la región tienen la visión determinada en los recursos naturales presentes en la Amazonia como común denominador. Una visión material que repercute en una postura estadocéntrica y en respuestas asimétricas sobre un territorio absolutamente heterogéneo.

En particular, Colombia ha determinado un cúmulo jurisprudencial pertinente para definir la Amazonía en términos estratégicos importados, es decir, ha adoptado medidas que han emanado de la configuración de los regímenes internacionales en materia de medio ambiente, entre otras. Por ejemplo, en 2003, el Estado se adhiere a la figura de la asistencia de accidente nuclear o emergencia radiológica (Corte Constitucional, 2003)

en aras de conservar y proteger la integridad física de los espacios naturales y vida humana. Significa entonces que las nociones estratégicas sobre la seguridad en el país han estado determinadas por la terminología importada, por el involucramiento conceptual que ha sido adoptado por la legislación, jurisprudencia e incluso por la doctrina de seguridad colombiana. Nos construyeron lo que entendemos por seguridad y nos han definido la seguridad en clave de cuestiones foráneas. Un ejemplo de lo anterior tiene que ver con la idea, noción, y doctrina de seguridad en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX, bajo el marco de la política de la Doctrina de Seguridad Nacional en el amparo de la Guerra Fría. Lógicas construidas bajo el entendimiento de la pugna entre amigo-enemigo (Mouffe & Laclau, 2007) y, en síntesis, un sistema binario que cobraría importancia durante el conflicto armado colombiano.

En ese sentido, la apropiación jurídica de instrumentos para la preservación del medio ambiente solo recae en condiciones de espacios naturales y conservación biológica, pero no como un espacio vital. De tal manera, la noción de seguridad ampliada, (Castillo & Niño, 2017; Guillaume, 2015; Niño, 2018) sincronizada con las dinámicas del medio ambiente, (Bejarano, 2019; Stone, 2009) parece estar alejada de las preocupaciones colombianas. El Estado ha definido su seguridad con base en el conflicto armado, (Cavanaugh, 2012; Niño & Palma, 2018; Ríos, Bula, & Brocate, 2013) lo cual trae como consecuencia una parálisis estratégica sobre las

dimensiones de seguridad (Borrero, 2019). En efecto, Colombia ha incluido nuevos asuntos a la agenda de seguridad de manera muy lenta. Por ejemplo, la incorporación de las cuestiones ambientales, como intersección estratégica en las dinámicas de seguridad, apenas empieza a vislumbrarse en los documentos de política pública en condiciones securitizadas.

En ese sentido, la securitización de la Amazonía como proceso de sincronización de asuntos localizados en la agenda de seguridad (Balzacq, 2005; Verdes-Montenegro, 2015) y del medio ambiente se han expresado mediante la construcción de patrones criminales rivales al Estado como la tala de árboles, el tráfico de personas y de drogas ilícitas. Se requiere de una construcción conceptual sobre la noción estratégica y vital de la Amazonía como catalizadora de la aproximación de seguridad en dicha zona geográfica colombiana. Con base en lo anterior, se entiende por amazonización de la agenda de seguridad al proceso de asimilación estratégica referente al Amazonas como centro de gravedad y convergencia de las dinámicas vitales para la existencia del territorio. Sumado a eso, dicha amazonización tiene elementos estructurales tales como la idea de la legitimidad y el entendimiento de las contralegitimidades naturales que suscitan potenciales factores de inseguridad. La amazonización reconoce la pugna entre la gobernanza oficial y las gobernanzas criminales como enclaves del conflicto y mutación del crimen y la violencia. Este concepto es la propuesta presentada en el presente capítulo.



## **Legitimidades y contralegitimidades. Radiografía crítica de un dilema de seguridad**

La región del Amazonas en Colombia es un escenario complejo y estratégicamente relevante. Posee las rutas y accesos terrestres para el comercio transfronterizo, abundantes dimensiones asociadas a los recursos naturales, diversidad de flora y fauna. Además, es una zona que funge como pivote al ser atractiva por su ubicación, composición y riqueza estratégica con minerales como el titanio, oro, manganeso, platino y diamante, entre otros (Veyrunes, 2008). Al mismo tiempo, es un área de difícil control territorial y escenario de convergencias de legitimidades y contralegitimidades de gran envergadura. La dificultad de ejercer control Estatal se debe a los enclaves del conflicto colombiano como la ausencia de instituciones, las problemáticas de la tierra, la deforestación, la invisibilización de las comunidades indígenas, los cultivos de coca, la violencia, el desplazamiento y la porosidad de las fronteras (Rangel, 2008; Ríos, 2018; Yaffe, 2011). Debido a su carácter estratégico, en la zona cohabitan grupos criminales y armados que compiten por los mercados y la industria en el lugar.

Con base en lo anterior, el contrapunteo entre el Estado y las organizaciones criminales ha generado un peligroso ecosistema y un dilema de seguridad complejo. La legitimidad es fundamental para prácticamente todas las relaciones societales y, en términos políticos, se configura al determinar cómo se puede usar el poder de manera que los ciudadanos lo acepten consciente-

mente (Beetham, 1991; Gilley, 2006). La legitimidad es la dimensión en la que los Estados operan y se construyen con base en ellos. Sin la legitimidad, la definición de Estado es inconclusa y altamente peligrosa para su existencia, entonces, la legitimidad es un factor fundamental para la definición de una seguridad nacional integral. La terminación del conflicto armado con las FARC-EP supuso la emergencia de nuevos grupos, el fortalecimiento de otros, además de mutaciones y asociaciones entre criminales para ocupar los espacios vacíos de la extinta guerrilla. Lo anterior podría determinarse bajo una geopolítica nacional criminal en la que son los grupos criminales quienes han instaurado órdenes y patrones sociales con fines de lucro y control territorial.

En una radiografía crítica sobre la seguridad en el Amazonas, la legitimidad es el centro de gravedad en el entendimiento de la nueva seguridad en Colombia. El crimen existe porque hay factores de legitimidad subterránea que lo soportan (Arrigo & Young, 1998), es decir, que la legitimidad es un vector de aceleramiento de procesos ilegales cuando se trata de una organización criminal la que funge como actor ordenador de estructuras sociales. Ese acontecimiento lo podemos denominar como contralegitimidad. Partiendo de eso, la pugna en Colombia entre legitimidades (Estado) y contralegitimidades (crimen organizado) genera causas subyacentes para la violencia e inseguridad en todo el territorio, en esta oportunidad en el Amazonas.

El crimen organizado representa una reconfiguración definicional sobre la seguridad en Colombia. De hecho, aquel viraje que se ha supuesto desde la terminación del conflicto armado propone categorizaciones alrededor de los Grupos Armados Organizados (GAO) y los Grupos Delincuenciales Organizados (GDO), nomenclaturas definidas por el Ministerio de defensa en la directiva 015 de 2016.

**Tabla 1.** Características de los Grupos Armados Organizados

Definición	Nivel de violencia	Nivel de organización
Los que ejerzan, sobre una parte del territorio, un control que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.	La violencia ejercida es de cierta envergadura, por lo que el gobierno tiene que emplear a las Fuerzas Militares y no tan solo a la Policía Nacional.	Disponen de estructura armada organizada y generan violencia que supera los disturbios.
Que tenga la capacidad de generar un nivel de violencia armada que supere la de los disturbios y tensiones internas.	Violencia sostenida, prolongada y extendida sobre territorios.	Poseen jerarquías, mando y control.
Que tenga una organización y un mando que ejerza liderazgo o dirección sobre sus miembros.		

**Fuente:** elaboración propia con base en (Ministerio de Defensa Nacional, 2016)

A partir de lo anterior, la necesidad legítima del Estado por determinar y nombrar las estructuras armadas criminales, lo condicionó a renombrar distintas categorías. Los disidentes de las FARC, o miembros de esa guerrilla que no se acogieron al proceso de negociación culminado en 2016, pasaron a denominarse Grupos Armados Organizados Residuales o (GAO-R). Estas decisiones que se justifican para elaborar la estrategia, la maniobra y el combate en el marco jurídico, de alguna u otra manera, ponen en aprietos a los tomadores de decisiones frente a las misiones y roles para actuar. En ese orden de ideas, en Colombia existen al menos 24 estructuras definidas como GAO bajo las cuales el Estado puede justificar operaciones militares de alto calibre como bombardeos y acciones de gran despliegue. Sin embargo, para el caso de estudio del presente capítulo, en la zona del Amazonas operan las siguientes estructuras armadas y organizadas: el ELN, GAO-R (disidencias del Frente Primero), Frente Acacio Medina, Autodefensas Gaitanistas de Colombia, los Caquetefños<sup>39</sup> y actores *offshore* que operan en asociación con grupos criminales de México y Centroamérica (Espitia et al., 2018).

En sinergia con las dimensiones entre la legitimidad y contralegitimidad, los grupos criminales que operan en la zona entienden que su existencia no depende de la capacidad de fuego de las Fuerzas Militares o de

---

39 Operan principalmente en la zona de la triple frontera entre Colombia, Perú y Brasil, y con algunas presencias para el tráfico de marihuana en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Huila, Tolima y Valle del Cauca (Espitia et al., 2018).

la Policía Nacional, sino de la construcción de contra-  
legitimidades que puedan materializar en los territorios.  
Es la población la única base que puede permitir ciertas  
viabilidades para el narcotráfico, la minería ilegal, la mi-  
gración irregular, la trata y tráfico de personas y espe-  
cies, así como el comercio de armas.

En el Amazonas, la volatilidad y presencia criminal  
son complejas. Por ejemplo, las llamadas “sociedades”  
madereras son una estructura criminal dedicada a la tala  
y tráfico de madera; operan entre Brasil y Colombia con  
la facilidad que otorga el corredor estratégico entre la  
selva binacional. Este modelo criminal ha construido  
una contralegitimidad en las poblaciones fronterizas de  
Leticia, Tarapacá, Mitú, Yavaraté, Pana Pana, en Colom-  
bia, y con Tabatinga y Benjamín Constant en Brasil. Esa  
construcción está definida con la actividad maderera en  
la que las “sociedades” contratan a campesinos e indíge-  
nas de la zona para la tala de árboles. Prometen modelos  
de protección a sus familias y un ingreso fijo, situación  
que configura una amenaza a la seguridad en Colom-  
bia. En ese sentido, según el Ministerio de Ambiente y  
Desarrollo Sostenible colombiano, el 43% de la materia  
prima que se utiliza en el país proviene del crimen orga-  
nizado, factor que, junto a la minería y la erradicación de  
cultivos ilícitos, genera la pérdida de 48.000 hectáreas de  
bosque al año (Semana, 2017).

Por otra parte, en esta radiografía, la minería ile-  
gal desempeña un papel fundamental en la seguridad  
del Amazonas. En la geopolítica del crimen (Brown &

Hermann, 2019) de los estados venezolanos fronterizos con Colombia -Bolívar, Apure y Amazonas- el ELN y disidencias de las FARC controlan poblaciones, rutas y minería. En esta oportunidad, su contralegitimidad está asociada a la “formalidad” que le ha otorgado el régimen de Nicolás Maduro a las actividades mineras, pues deben explotarlo, transportarlo y entregarlo al gobierno (Lares, 2018; Ministerio de Defensa Nacional, 2020).

Estas organizaciones extraen oro, diamantes, coltán y, adicional a esta actividad económica, poseen controles sobre los mineros artesanales, campesinos y comunidades locales. El desecho de mercurio usado para la explotación minera es vertido en yacimientos de agua, contaminando así los cultivos y envenenando a los animales y a las poblaciones nativas. Así mismo, deciden el orden, tránsito y control de las relaciones sociales fungiendo un rol para-estatal lo suficientemente peligroso para la seguridad regional.

Sin embargo, una de las estrategias con mayor eficacia para la construcción de contralegitimidades por parte de aquellos grupúsculos criminales es la propiedad de la tierra. En esencia, según los reportes y denuncias oficiales, están otorgando títulos de propiedad de manera ilegal (Lizcano, 2018). Aquí la intersección entre ilegalidad y contralegitimidad cobra un especial sentido. La deforestación, el acaparamiento de tierras, la extensión de la frontera agropecuaria y el aumento de los cultivos ilícitos, junto con la minería ilegal, son fenómenos que

ocurren de manera acelerada y con especial sincronización por parte de los grupos criminales.

### **Respuestas estatales y gobernanzas criminales**

El Estado colombiano ha venido detectando la creciente y volátil naturaleza de los grupos armados organizados en el Amazonas. Sin embargo, la naturaleza de los criminales, las particularidades geográficas del entorno y las contralegitimidades allí construidas son un trinomio difícil de superar para los operadores de seguridad estatal a pesar de las acciones y decisiones en la materia.

En el marco de la Doctrina de Acción Integral de Colombia (Castillo & Niño, 2016), así como en el de operaciones conjuntas y combinadas en sinergia con agencias de Perú y Brasil, se han llevado a cabo tareas para combatir el crimen organizado en el Amazonas. La cooperación militar de espacio aéreo entre Brasil y Colombia, que lleva aproximadamente una década en operación, ha servido para monitorear y rastrear cierto tipo de actividades ilegales asociadas al narcotráfico y deforestación.

En condiciones nacionales, las operaciones militares hechas a principios de siglo -incluso cuando las FARC poseían un gran dominio territorial en la zona- han sido la traducción del uso legítimo de la fuerza para el control del territorio. A comienzos de 2003, se realizó con la Brigada Conjunta No. 26 en Leticia la primera

operación conjunta denominada “Operación Mercurio”. Su objetivo era conocer las capacidades estratégicas de las fuerzas para desplegarse en la zona y a medida que evolucionaba la estrategia, se afinaban los detalles operativos. En efecto, desde la comandancia de las Fuerzas Militares se impulsó una acción conjunta y se decidió que estarían haciendo presencia: el Batallón de Contraguerrilla No. 74, el Batallón de Selva No. 26 y el Batallón de Apoyo de Servicios para el Combate por el Ejército; por la Armada Nacional el Guardacostas del Amazonas; y por la Fuerza Aérea un Componente Aéreo con la responsabilidad de operar y mantener un avión Caraván para que cubriera el área amazónica y el sector fronterizo entre Perú y Brasil (Fuerza Aérea Colombiana, 2003). Al parecer, la presencia militar ha sido un elemento clave para entender el diseño de legitimidad estatal a pesar del crimen organizado en el área amazónica.

De acuerdo con lo anterior, en un contexto más reciente y en medio de la pandemia de la Covid-19, se lanzó en marzo de 2020 la “Operación San Roque”. El objetivo es cuidar la salud pública en el Amazonas colombiano mediante el despliegue de las Fuerzas Militares para realizar acciones en aras del aislamiento obligatorio. Allí, las actividades como los patrullajes, perifoneo aéreos y terrestres, así como también la instalación de carpas y adecuación de escenarios con camas para atender los casos más críticos, representaron, entre otras, una estrategia por configurar una legitimidad sobre la población en medio de las dificultades colectivas de sa-



lud (Fuerza Aérea Colombiana, 2020). Lo ilustrado hasta el momento en esta sección responde a las acciones empleadas por el Estado para contrarrestar la presencia y actividades ilegales, pero no es suficiente si se observa desde el punto de vista de la legitimidad. Significa entonces que, en materia de seguridad, la criminalidad pervive gracias a las contralegitimidades que poseen estructuras al margen de la ley y que se blindan por la aceptación poblacional en la arquitectura del poder (Perlinger & Palmieri, 2019). De allí se derivan las gobernanzas criminales.

La gobernanza criminal es una novedosa línea de investigación que ha venido tomando relevancia académica y científica en los estudios críticos de seguridad. Autores como Desmond (2006), Lessing y Graham (2019) han planteado estudios de caso particularmente en Brasil y de manera más genérica Schultze-kraft (2016) y Duncan (2014) en los ámbitos colombianos y mexicanos, por mencionar algunos. La propuesta teórica sobre la gobernanza criminal configura que los grupos ilegales han determinado una estrategia de control, que incluso puede asemejarse a “un contrato social subterráneo” en el cual el hermetismo social es el componente orgánico que impide el ocaso del crimen. Esta dinámica significa que estas estructuras son capaces de generar órdenes paralelas, instituciones subterráneas y lógicas de ascenso social en el crimen, lo que se convierte en incentivos para que el crimen sea un modo de vida (De Danieli, 2014; Lessing & Graham, 2019). Explica también las

fracturas entre los órdenes legales e ilegales y descifra las para-instituciones establecidas, que figuran como verdaderas amenazas a la seguridad nacional.

Aquella gobernanza criminal ha forjado una *amazonización* de sus actividades ilícitas. Las acciones criminales han conquistado los espacios que las instituciones estatales y las políticas públicas han dejado vacíos. Son dichas estructuras las que conocen las particularidades del territorio, identifican las demandas sociales y las capitalizan para tejer vasos comunicantes de protección e incluso de “ascenso” en las organizaciones. Una característica clave que poseen los grupos armados organizados es que comprenden las dimensiones orgánicas de la población y las lógicas socioeconómicas que pueden ser espacios fértiles para el crimen; en el que se suma la debilidad institucional estatal y la fortaleza de las contra-legitimidades criminales.

Dichas configuraciones de gobernanza criminal también responden a estímulos de la acción racional con la idea de aumentar los beneficios y reducir costos (Agnew, 2014; Banton, 1995; Shepsle, 2009). En esa naturaleza, la racionalidad está vinculada a la maximización de réditos lucrativos con la posibilidad de ser capturados o abatidos por la fuerza pública. Las actividades criminales poseen mayores incentivos económicos debido al alto riesgo que tienen sus actividades, entonces, bajo esa perspectiva, la gobernanza criminal aglutina incentivos económicos y sociales de gran envergadura.

La cuestión tiene que ver con cómo se lucha contra los grupos armados organizados en clave de legitimidad. En ese sentido, es necesario mencionar que, en términos racionales, el crimen es más organizado que el Estado y aquella situación pone en desventaja estratégica a las instituciones y a los operadores de seguridad. La entropía de la inseguridad demuestra el desbordamiento de los problemas y amenazas sobre las capacidades exclusivamente estatales desde una perspectiva rígida de las políticas públicas (Schweller, 2014). Los anteriores son aceleradores de problemas y amplificadores de vulnerabilidades estructurales globalizados.

## **Conclusiones**

El presente capítulo busca contribuir con la arquitectura de aproximaciones a los estudios críticos en seguridad, en esta oportunidad, con el estudio de caso sobre el Amazonas y las convergencias de legitimidades y contralegitimidades en Colombia. Analizar el Amazonas es una tarea compleja desde todo punto de vista. La configuración física y geopolítica de la zona responde a notables intereses de corporaciones internacionales, actores extranjeros, Estados, organizaciones internacionales e incluso grupos criminales. Las particularidades del territorio denotan facetas interesantes por la riqueza natural, pero al mismo tiempo refleja el choque entre condiciones económicas, políticas y sociales divergentes. En este trabajo se pudo analizar de manera preliminar cómo la región se ha convertido en un escenario

en el cual la legitimidad y la contralegitimidad compiten por la arquitectura de la seguridad.

Las lecturas criminales sobre el territorio suelen ser más eficaces que las estatales. Dichas estructuras comprenden las lógicas culturales y las sinergias sociales en las que se reconoce que una legitimidad subterránea o contralegitimidad es el mejor instrumento para fortalecer las actividades ilícitas. Estas estructuras entienden que el Estado es sensible y vulnerable a dichas cuestiones, más aún en las zonas desconectadas del centro.

En este texto se plantea la necesidad de pensar el Amazonas no como una zona exclusiva de frontera y rica en recursos naturales, sino como un espacio estratégico de vital importancia para la seguridad global. Por tal razón, la propuesta de *amazonización* promete un rediseño, al menos conceptual, para proponer nuevas líneas de investigación sobre las respuestas estatales frente al crimen organizado, en esta oportunidad, en el Amazonas colombiano.

### **Referencias bibliográficas**

- Agnew, S. (2014). Rational choice theory. En *A Companion to Criminal Justice, Mental Health & Risk*. <https://doi.org/10.4324/9781315573946-13>
- Arrigo, B. A., & Young, T. R. (1998). Theories of Crime and Crimes of Theorists. *Theory & Psychology*, 8(2), 219-252. <https://doi.org/10.1177/0959354398082009>

- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 5-26.
- Balzacq, T. (2005). The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. *European Journal of International Relations*, 11(2), 171-201. <https://doi.org/10.1177/1354066105052960>
- Banton, M. (1995). Rational Choice Theories. *American Behavioral Scientist*. <https://doi.org/10.1177/0002764295038003008>
- Beetham, D. (1991). *The legitimation of power*. London: Macmillan International Higher Education.
- Bejarano, P. (2019). Cambio climático y seguridad internacional, una nueva relación. Recuperado 26 de noviembre de 2019, de <http://revistafal.com/cambio-climatico-y-seguridad-internacional-una-nueva-relacion/>
- Borrero, A. (2019). Antecedentes de la violencia contemporánea en Colombia: factores generadores de violencia en Colombia. En C. Ardila & J. Jiménez (Eds.), *Convergencia de conceptos: enfoques sinérgicos en relación a las amenazas a la seguridad del Estado colombiano* (pp. 43-84). Bogotá D.C.: Escuela Superior de Guerra.
- Brown, S., & Hermann, M. (2019). *Geopolitics and Transnational Crime*. Springer Link. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-49670-6\\_2](https://doi.org/10.1057/978-1-137-49670-6_2)
- Browning, C. S., & McDonald, M. (2013). The future of critical security studies: Ethics and the

- politics of security. *European Journal of International Relations*, 19(2), 235-255. <https://doi.org/10.1177/1354066111419538>
- Buzan, B., Wæver, O., & Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Pub.
- Castillo, A., & Niño, C. (2016). La Doctrina de Acción Integral como política de seguridad en el posconflicto armado en Colombia. En César Niño (Ed.), *Perspectivas y prospectivas de la seguridad en Colombia* (1.a ed., pp. 121-148). Bogotá D.C.: Universidad Santo Tomás. <https://doi.org/10.2307/j.ctvb9391v.10>
- Castillo, A., & Niño, C. (2017). *Nociones sobre seguridad y paz en las Relaciones Internacionales contemporáneas*. Ediciones USTA. CO.
- Cavanaugh, M. (2012). Theories of Violence: Social Science Perspectives. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 22(5), 607-618. <https://doi.org/10.1080/10911359.2011.598757>
- Corte Constitucional. Sentencia C-254/03. CONVENIO SOBRE ASISTENCIA ACCIDENTE NUCLEAR O EMERGENCIA RADIOLOGICA (2003).
- De Danieli, F. (2014). Beyond the drug-terror nexus: Drug trafficking and state-crime relations in Central Asia. *International Journal of Drug Policy*, 25(6), 1235-1240.

- Desmond, E. (2006). The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies*, 38(2), 293-325. <https://doi.org/10.1017/s0022216x06000721>
- Duncan, G. (2014). Drug trafficking and political power: oligopolies of coercion in Colombia and Mexico. *Latin American Perspectives*, 41(2), 18-42.
- Espitia, C., Cabezas, J., Rondón Jessica, Arias, A., Jiménez, J., & González, C. (2018). *Conflictos Armados Focalizados. Informe sobre Grupos Armados Ilegales Colombia 2017-2018*. Bogotá.
- Fuerza Aérea Colombiana. (2003). La Fuerza Aérea Colombiana en Operaciones Conjuntas | Fuerza Aérea Colombiana. Recuperado 2 de junio de 2020, de <https://www.fac.mil.co/en/node/8900>
- Fuerza Aérea Colombiana. (2020, marzo 30). Operación “San Roque”, una esperanza de vida para el Amazonas ante la pandemia del Covid-19. Recuperado 2 de junio de 2020, de <https://www.fac.mil.co/operación-“san-roque”-una-esperanza-de-vida-para-el-amazonas-ante-la-pandemia-del-covid-19>
- Gilley, B. (2006). The meaning and measure of state legitimacy: Results for 72 countries. *European Journal of Political Research*, 45, 499-525.
- Guillaume, X. (2015). La alteridad en las Relaciones Internacionales: una interpretación dialógica de las Relaciones Internacionales. *Relaciones Inter-*

- nacionales Número, 29*, 205-228. Recuperado de [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/677138/RI\\_29\\_11.pdf?sequence=1](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/677138/RI_29_11.pdf?sequence=1)
- Lares, V. (2018, noviembre 13). Eln y disidencia de Farc controlan minas de coltán y oro en Venezuela - Venezuela - Internacional - ELTIEMPO.COM. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/eln-y-disidencia-de-farc-controlan-minas-de-coltan-y-oro-en-venezuela-291904>
- Lessing, B., & Graham, W. (2019). Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars. *American Political Science Review*, 113(2), 584-606. <https://doi.org/10.1017/s0003055418000928>
- Lizcano, M. (2018, agosto 5). Mafias criminales se adueñan de los bosques en Colombia. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://sinchi.org.co/mafias-criminales-se-adueñan-de-los-bosques-en-colombia>
- McSweeney, B. (2004). *Security, Identity, and Interests: A Sociology of International Relations. American Political Science Review*. <https://doi.org/10.2307/2586291>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *Directiva 015-2016. Caracterización y enfrentamiento a los Grupos Armados Organizados*. Bogotá.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2020). *Logros de la Política de Defensa y Seguridad*. Bogotá.



- Morgenthau, H. (1949). *Politics among nations the struggle for power and peace*. Detroit: Alfred Knopf.
- Mouffe, C., & Laclau, S. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Niño, C., & Palma, D. (2018). Colombia en mutación: del concepto de posconflicto al pragmatismo del conflicto. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 9(2), 82-97. <https://doi.org/https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.2.6>
- Niño, César. (2018). Seguridad en las Relaciones Internacionales Contemporáneas: Una Mirada para Estudiantes de la Disciplina. En *Estudios y Tendencias de la Política y las Relaciones Internacionales* (pp. 283-317). Bogotá D.C.: Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda.
- Perliger, A., & Palmieri, M. (2019). Mapping Connections and Cooperation between Terrorist and Criminal Entities. *Studies in Conflict and Terrorism*, 1-13. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2019.1678874>
- Rangel, A. (2008). Colombia: perspectivas de paz y seguridad. *Revista Criminalidad*, 50(1), 417-432.
- Ríos, J. (2018). Transformations in the narrative of the Colombian Public Forces within the framework of the armed posconflict: from military victory to territorial peace. *Revista UNISCI*, 46, 219-234. <https://doi.org/10.5209/RUNI.58379>

- Ríos, J., Bula, G., & Brocate, R. (2013). Estado, Estado de Derecho y Violencia Armada en Colombia (2000-2011). *Revista de Paz y Conflictos*, 6(0), 6-31. <https://doi.org/10.30827/revpaz.v6i0.427>
- Schultze-kraft, M. (2016). Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (55), 25-44. <https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899>
- Schweller, R. (2014). The Age of Entropy. Recuperado 28 de abril de 2019, de <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-06-16/age-entropy>
- Semana. (2017, junio 8). Madera ilegal en Colombia: Las dos caras del mercado de madera en Colombia. Recuperado 1 de junio de 2020, de <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/madera-ilegal-en-colombia-las-dos-caras-del-mercado-de-madera-en-colombia/38011>
- Shepsle, K. A. (2009). Rational Choice Institutionalism. En *The Oxford Handbook of Political Institutions*. <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780199548460.003.0002>
- Stone, M. (2009). Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis., 3(1991), 432-433.
- Verdes-Montenegro, F. J. (2015). Securitización : agencias de investigación abiertas para el estudio de la seguridad. *Relaciones Internacionales*, 29, 111-132.

- Veyrunes, E. (2008). *Las amenazas percibidas para la Amazonía: un estado del arte en términos de seguridad ambiental* (No. 28). Bogotá D.C.
- Withe, J. (2018, julio 25). How Has the Study of International Security Changed since the Cold War's End? Recuperado 2 de abril de 2019, de <https://www.e-ir.info/2018/07/25/how-has-the-study-of-international-security-changed-since-the-cold-wars-end/>
- Yaffe, L. (2011). Conflicto armado en Colombia: análisis de las causas económicas, sociales e institucionales de la oposición violenta. *Revista CS*, (8), 187-208. <https://doi.org/10.18046/recs.i8.1133>



## **8. LA IDENTIFICACIÓN DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA COMO AMENAZA MEDIOAMBIENTAL**

### **IDENTIFYING ORGANIZED CRIME AS AN ENVIRONMENTAL THREAT**

Daniel Sansó-Rubert Pascual<sup>40</sup>

#### **RESUMEN**

La delincuencia medioambiental es un área de creciente interés estratégico para la criminalidad organizada. La identificación de la intromisión de la delincuencia organizada en este ámbito y de su impacto altamente nocivo, está generando preocupación, aunque ésta no esté recibiendo la atención merecida. Principalmente debido a la falta de concienciación de la peligrosidad que representa el interés del crimen organizado por los recursos naturales y medioambientales, que conforman una lucrativa ventana de oportunidad para la actividad delictiva y porque existen otras manifestaciones criminales organizadas, que acaparan la atención y los recursos de los Estados. Circunstancia, que ha favorecido la expansión y fortalecimiento de la criminalidad organizada como protagonista de la explotación ilícita del medio ambiente; hasta el punto de que, actualmente, según estimaciones de Interpol y del Programa de las

---

<sup>40</sup> Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Europea (Madrid). España. Contacto: [daniel.sansorubert@universidadeuropea.es](mailto:daniel.sansorubert@universidadeuropea.es)

Naciones Unidas para el Medio Ambiente, los delitos medioambientales se han convertido en una de las actividades más lucrativas del mundo.

**Palabras clave:** criminalidad organizada, medio ambiente, seguridad, tráfico ilícito, biodegradación.

## **ABSTRACT**

Environmental crime is an area of growing strategic interest for organized crime. The identification of the interference of organized crime in this area and its highly harmful impact is generating concern, although it is not receiving the attention it deserves. Mainly due to the lack of knowledge of the danger, represented by the interest of organized crime in natural and environmental resources, which means a lucrative opportunity for criminal activity and because there are other organized criminal demonstrations, which monopolize attention and resources of the States. Circumstance, which has favored the expansion and strengthening of organized crime as the protagonist of the illicit exploitation of the environment; to the point that, today, according to estimates by Interpol and the United Nations Environment Program, environmental crime has become one of the most lucrative activities in the world.

**Keywords:** organized crime, environment, security, illicit trafficking, biodegradation.

## Introducción

Aunque de facto el medio ambiente haya sido una cuestión tradicionalmente relevante para el desarrollo y supervivencia de las sociedades, no ha sido hasta finales de siglo XX cuando verdaderamente la protección medioambiental y la preocupación por la creciente contaminación conducente a la degradación de este ha cobrado progresivamente trascendencia en las agendas políticas.

La necesidad de administrar recursos naturales limitados, susceptibles de explotación económica, y la importancia de preservar especies animales, vegetales y, en definitiva, la biodiversidad que permita un desarrollo sostenible para asegurar el abastecimiento de materias primas ha cobrado relevancia en términos de seguridad ambiental. Los estados han incorporado esta perspectiva igualmente en sus respectivas estrategias económicas y de seguridad (Pérez Sola, 2017), dada la importancia del aseguramiento de su control y en aras de preservar un pretendido derecho fundamental de la persona (Solozabal Echavarría, 2013) a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida<sup>41</sup>.

---

41 Resolución A/HRC/RES/28/11 del Consejo de Derechos Humanos *Los derechos humanos y el medio ambiente*, que establece que “los daños ambientales pueden tener repercusiones negativas, tanto directas como indirectas, en el disfrute efectivo de todos los derechos humanos”. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce, que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido y la vivienda, y que los ecosistemas saludables y sus servicios son necesarios para la supervivencia de las

A través de estas fórmulas, los recursos naturales han adquirido especial relevancia como patrimonio nacional e, inclusive, de la Humanidad<sup>42</sup>, de los que cada Estado debe responsabilizarse implementando políticas nacionales ambientales que promuevan el uso sostenible de sus recursos naturales, al tiempo que están obligados a promover la conservación de la diversidad biológica y establecer medidas de protección.

En este contexto medioambiental brevemente descrito, hasta no hace mucho, la criminalidad organizada era una fenomenología que apenas se consideraba en los respectivos análisis estratégicos (Barrón, 2004). Sin

---

personas y de todos los seres vivos. Igualmente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, reconoce que el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal, que le permita llevar una vida digna y gozar del bienestar; y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. De igual forma, el derecho a un medio ambiente sano es un derecho humano reconocido en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, ha sido ampliamente reconocido en diversas declaraciones y planes de acción de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

42 Sirva a modo de ejemplo la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), a través de la cual, los diferentes países de la cuenca amazónica pueden identificar amenazas comunes. En el Acta de la Primera Reunión de Ministros de defensa sobre defensa y seguridad integral de la Amazonía de la OTCA, en julio de 2006, los países mencionan como “amenazas que afectan a la Amazonía” el tráfico de especies, los cultivos ilícitos, el tráfico de armas, la delincuencia transnacional organizada, la explotación ilícita de recursos naturales, la construcción de carreteras no autorizadas, la pesca y la caza ilegal.



embargo, la identificación de la creciente intromisión de la delincuencia organizada en este ámbito y de su impacto altamente nocivo<sup>43</sup> está generando preocupación, aunque esta no esté recibiendo la atención merecida. Esta falta se da principalmente debido a los bajos niveles de concienciación de la peligrosidad que representa el interés del crimen organizado por los recursos naturales y medioambientales; la falta de atención a esta área conforma una lucrativa ventana de oportunidad para la actividad delictiva.

Esta circunstancia ha favorecido la expansión y fortalecimiento de la criminalidad organizada como protagonista de la explotación ilícita del medio ambiente; hasta el punto que actualmente, según estimaciones de Interpol y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente<sup>44</sup>, los delitos medioambientales se

---

43 La cuenca del Amazonas ha perdido el 20% de su biodiversidad en los últimos 50 años según el [World Wide Fund for Nature](#), por motivos vinculados a sobreexplotación y crimen organizado. Informe *World Wildlife Fund for Nature. International wildlife trade: A cites sourcebook*, Washington, 2018.

44 El [Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente](#) (PNUMA) es el portavoz del medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas. El PNUMA actúa como catalizador, promotor, educador y facilitador para promover el uso racional y el desarrollo sostenible del medio ambiente mundial.

La labor del PNUMA abarca evaluar las condiciones y las tendencias ambientales a nivel mundial, regional y nacional; elaborar instrumentos ambientales internacionales y nacionales; y fortalecer las instituciones para la gestión racional del medio ambiente. El PNUMA tiene una larga historia de contribuir al desarrollo y la aplicación del derecho del medio ambiente a través de su labor normativa o mediante la facilitación de plataformas intergubernamentales para la elaboración de acuerdos principios y directrices multilaterales sobre el medio ambiente, que tienen por objeto hacer frente a los problemas ambientales mundiales. El Cuarto Programa de Montevideo de Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental, aprobado por

han convertido en una de las actividades más lucrativas del mundo.

### **Descripción de la amenaza: la delincuencia organizada medioambiental**

El mapa criminal medioambiental es muy complejo. La principal dificultad reside en su creciente transnacionalización. El fenómeno delictivo organizado en su vertiente transnacional no sólo explota las vulnerabilidades en los países más desfavorecidos del planeta, sino que, por igual, accede al primer mundo en busca de escenarios y mercados en los que implantarse y desarrollar sus actividades lucrativas (Sansó-Rubert, 2005 y 2008). A esta realidad hay que añadir la propia dificultad para la aprehensión de qué actividades engloba el concepto de “criminalidad organizada medioambiental”. Bajo este rubro tienen cabida actividades tan dispares como la explotación ilícita de los recursos naturales, la caza furtiva de un elefante, la extracción de una orquídea exótica, la tala no autorizada de árboles, la minería ilegal, actividades extractivistas similares de recursos naturales o la pesca sin licencia de esturiones. Puede igualmente incluir actos subsecuentes, como el procesamiento de

---

los Estados Miembros en 2009, forma una estrategia amplia para la comunidad jurídica internacional y el PNUMA en la formulación de actividades en la esfera del derecho ambiental para el decenio hasta 2020. Tras el Primer Congreso Mundial de Justicia, Gobernanza y Derecho para la Sostenibilidad Ambiental, celebrado en 2012, los Estados Miembros exhortaron al PNUMA a que dirigiese el sistema de las Naciones Unidas y prestase apoyo a los gobiernos nacionales en la elaboración y aplicación del estado de derecho del medio ambiente. [UNEP/GC.27/9](http://www.unep.org/gc27/9).

fauna y de la flora en productos, su transporte, la oferta de venta, la venta, la posesión, así como también el ocultamiento y el blanqueo de los beneficios financieros obtenidos gracias a estos comportamientos tipificados en su mayoría como delitos (UNODC, 2016).

Para simplificar, el Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre<sup>45</sup> define la actividad criminal medioambiental como el conjunto de actos cometidos contra las legislaciones y reglamentaciones nacionales e internacionales diseñadas para proteger los recursos naturales, así como para administrar su gestión y utilización (UNODC, 2016)<sup>46</sup>. Pero, a pesar de este intento de simplificación, la realidad es que el fenómeno criminal organizado se encuentra ligado con otros elementos que dificultan en gran medida su tratamiento. En primer lugar, aparece vinculado a la corrupción y al clientelismo de las instituciones del Estado responsables de la fiscalización y el ejercicio de controles de la legalidad de la documentación o de la concesión de licencias de explotación. En segundo lugar, mantiene

---

45 El ICCWC es un esfuerzo de colaboración entre cinco organizaciones intergubernamentales, que tratan de prestar apoyo coordinado a las agencias nacionales de aplicación de la ley a la vida silvestre y a las redes subregionales y regionales, que actúan diariamente en defensa de los recursos naturales. Está integrado por la Secretaría CITES, INTERPOL, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Aduanas.

46 Se pretende que el Manual sirva a los gobiernos nacionales, las partes interesadas internacionales, los profesionales y los especialistas como punto de partida para comprender mejor la complejidad de estos delitos, y también como marco para desarrollar una estrategia de prevención y de lucha.

igualmente relaciones espurias con el mundo empresarial (AECID, 2017), hasta el punto en que importantes segmentos de la economía legal han sido penetrados por la delincuencia internacional; se crean así lo que periódicamente algunos denominan las “multinacionales del crimen”, dado que están en posesión de un enorme potencial económico que acrecienta sus posibilidades desestabilizadoras (Alvarado y Guillén, 2006). Todo ello, sin perder de vista que las organizaciones criminales han focalizado su interés en el medio ambiente – explotación de especies forestales, animales, recursos minerales, fósiles...-, porque existen determinados sectores sociales y empresariales que demandan bienes y servicios bajo las condiciones en las que la criminalidad organizada se las puede ofertar.

El progresivo aumento e indiscutible vigencia del fenómeno criminal, la extensión internacional de sus redes y la capacidad perturbadora que ejerce sobre las sociedades y los poderes públicos (Sansó-Rubert, 2017) han hecho que los organismos internacionales competentes tomen conciencia y estén elaborando instrumentos para hacer frente a esta amenaza (UNODC, 2016), que constituye un reto para los Estados de derecho contemporáneos.

Actualmente, en muchas partes del mundo, factores como el mal gobierno, los conflictos civiles, la demanda, la escasez o limitación de determinadas materias primas y recursos y la facilidad para eludir los controles legales han llevado a un progresivo debilitamiento del

poder del Estado y de las estructuras de control social. Adicionalmente, el menoscabo medioambiental, derivado de las iniciativas criminales, permite disponer ilícitamente de recursos naturales y dado el estado actual de la cuestión, todo indica que nos enfrentamos a una crisis de largo recorrido.

## **2. ¿Por qué el medio ambiente resulta atractivo para el crimen organizado?**

Una aproximación orientada a identificar el atractivo que han encontrado las estructuras criminales en la explotación medioambiental refleja que el principal incentivo obedece a la oportunidad de lograr amplias ganancias a cambio de un bajo coste de exposición penal. La relación coste-beneficio resulta muy provechosa. En muchos países, el calificativo “contra la fauna y la flora silvestre” utilizado con la palabra “delito” parece reducir su gravedad. Adicionalmente, debido a que la atención gubernativa al respecto es nimia, existe un número de detenciones irrelevantes por este tipo de actividad delictiva y las sanciones, económicas en su mayoría, no revisten severidad. Por todo ello, es previsible que la delincuencia medioambiental (Grillo, 2007), como actividad económica ilícita rentable en auge, experimente un incremento de la inmersión criminal a corto plazo.

En consecuencia, aquellos países caracterizados por la combinación de poseer riquezas naturales, conjugadas con legislaciones de protección y gestión

medioambiental infradesarrolladas o directamente inexistentes son candidatos predilectos para padecer la incursión criminal. La impunidad repercute negativamente en las economías de los países debido a que implica miles de millones de dólares en ingresos perdidos y oportunidades de desarrollo truncadas, al tiempo que repercute sobre la seguridad alimentaria o peor aún, sobre la criminalización de sectores económicos vinculados a la explotación medioambiental y de los recursos naturales. En muchas regiones, la economía criminalizada resulta una fuente decisiva tanto de ingresos, como de empleo; este aspecto se debe considerar exhaustivamente, ya que una economía fuertemente dependiente del sistema productivo criminal implica que cualquier esfuerzo por su erradicación o cualquier intento por volver a un funcionamiento eficiente de los mercados, de la política y de la sociedad en general provocará efectos recesivos en la economía y la consecuente contestación social (Sansó-Rubert, 2008). De ahí la trascendencia de cerrar cualquier espacio de impunidad en nuestras legislaciones<sup>47</sup> (Sansó-Rubert, 2011).

---

47 Los contrabandistas explotan convenientemente un resquicio legal aún sin paliar en el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). Con 175 países adheridos, CITES representa el tratado básico mundial para la protección de las especies silvestres, que se clasifican en tres grupos según el grado de amenaza que se cierne sobre su supervivencia. Los animales incluidos en el Apéndice I, entre ellos tigres y orangutanes, se consideran próximos a la extinción y su comercio está prohibido. Las especies del Apéndice II son menos vulnerables y pueden ser objeto de comercio, pero sólo bajo determinadas condiciones estrictamente estipuladas. Las del Apéndice III están protegidas por la legislación nacional del país que las ha añadido a la lista. Sin embargo, el Convenio adolece de una importante laguna jurídica: las especies criadas

Tampoco debe obviarse el riesgo para la salud humana, que entraña el tráfico ilícito transfronterizo de animales y plantas vivas, debido a la propagación de enfermedades, algunas de las cuales, como el virus ébola, son mortales. La introducción de especies foráneas en determinados hábitats puede arruinar la biodiversidad natural de países o regiones a través de la destrucción de la flora y de la fauna fluvial, lacustre y marítima hasta alcanzar la desaparición progresiva de especies completas, la destrucción de bosques, selvas y de la flora en general si se combina con otras actividades de índole industrial, como la gestión fraudulenta de detritos urbanos y desechos industriales altamente contaminantes (Legambiente, 2018).

La delincuencia organizada medioambiental no afecta ni se manifiesta por igual en todos los países y regiones, aunque esté presente, y su evolución e incidencia sigue patrones diferentes en casi todos los casos. Existen determinadas áreas geográficas en las que, por su propia especificidad, la incidencia es mayor (Schloenhardt, 2008, p. 59). El escenario territorial proclive comprende amplios espacios boscosos, selváticos, archipelágicos, abruptas cordilleras, vastos desiertos y áridas estepas en las que apenas hay presencia humana o, como con-

---

en cautividad no gozan de la misma protección que sus parientes salvajes. Esta circunstancia ha propiciado una nueva modalidad de tráfico fraudulento a través de zoológicos, criaderos y parques naturales privados, en países donde el control estatal al respecto es abiertamente laxo. Esta opción permite mezclar poblaciones de animales criados en cautividad o flora, con ejemplares silvestres.

trapunto, localizaciones geográficas densamente pobladas acompañadas de elevados niveles de contaminación (masificación urbana), por lo que, en cualquiera de los dos supuestos, el control de la degradación medioambiental resulta harto complejo.

En resumen, la demanda internacional de mascotas exóticas, medicinas tradicionales y manjares selectos, satisfecha a través del tráfico ilícito de flora y fauna, impulsa un lucrativo negocio que atenta contra bosques, mares y océanos. La depredación de los recursos naturales acelera considerablemente la destrucción de los ecosistemas, la degradación medioambiental y la desertificación, además de dañar las economías locales y nacionales (evasión de impuestos, pérdida de rentas fiscales y ausencia de desarrollo de tejido industrial legal). A la postre, este tráfico ilícito fomenta el empobrecimiento de países cuyos recursos naturales representan su única garantía de crecimiento futuro.

### **3. ¿Cómo proceder? Posibles estrategias de respuesta**

La principal problemática es que el escenario actual se caracteriza por el hecho de que las agencias nacionales responsables de la protección medioambiental, especialmente las de los países en desarrollo, deben hacer frente previamente a muchos desafíos antes de poder articular estrategias de seguridad medioambiental. Entre ellos, cabe señalar: la adecuación de la legislación penal a las exigencias de la criminalidad organi-



zada<sup>48</sup>; la falta de equipo; las carencias formativas y de especialización; la dificultad de acceder a los nuevos instrumentos de acopio y gestión de datos susceptibles de explotación mediante capacidades de investigación criminal e inteligencia; y la debilidad institucional y la carencia generalizada de recursos destinados a combatir otras facetas y manifestaciones de la delincuencia organizada transnacional.

Aun así, no puede obviarse la necesidad de establecer un marco estratégico y operacional de trabajo integral y coordinado entre países contra los delitos medioambientales; este marco debería pivotar en torno a tres grandes pilares: cooperación internacional, recursos a las capacidades en inteligencia criminal y adecuación del marco regulatorio procesal penal aplicable. Es vital crear un marco regulatorio internacional que sirva de paraguas de protección y persecución de los crímenes contra el medio ambiente (Reina, 2019), ya sea mediante protocolos adjuntos a grandes convenciones como la Convención contra la Delincuencia Transnacional Organizada (Convención de Palermo del 2000) o la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (Convenio

---

48 Decisión 27/9 del PNUMA sobre respuestas apropiadas a los delitos ambientales a través del derecho administrativo, civil y/o penal, evitando al mismo tiempo una tipificación penal excesiva; Declaración de Doha adoptada por el 13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (2015), que reconoce los delitos que afectan al medio ambiente; Directiva 2008/99/EC de la Unión Europea, relativa a la protección del medio ambiente mediante el derecho penal.

CITES<sup>49</sup>), o a través de la elaboración de un nuevo tratado internacional.

Sin duda, la acción más eficiente, pero quizás más compleja, es la búsqueda de alianzas y pactos de Estado estratégicos para el desarrollo de políticas públicas integrales tanto de prevención (fundamentadas sobre capacidades de inteligencia criminal), como de tratamiento penal de los delitos ambientales (reactivas), incluyendo aspectos importantes de lucha contra la pobreza, la cultura de la legalidad y la educación en valores y principios democráticos (Sansó-Rubert, 2011a).

La comunidad internacional comparte, al menos mayoritariamente, el reconocimiento de que el problema del comercio ilegal de fauna y flora silvestres, así como la explotación ilegal de recursos naturales, ha alcanzado proporciones significativas a nivel mundial. Por consiguiente, la respuesta necesariamente debe ser internacional y debe estudiar nuevas fórmulas de cooperación y colaboración, así como perfeccionar las ya existentes.

De igual forma, las capacidades en inteligencia criminal devienen en absolutamente necesarias (Sansó-Rubert, 2011a). Resulta indispensable alcanzar un mayor entendimiento del fenómeno del comercio ilegal de fauna y flora silvestres para poder diseñar estrategias eficaces para enfrentarse con el menor nivel de incerti-

---

49 La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) es un acuerdo internacional entre gobiernos. Su finalidad consiste en garantizar que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no amenaza su supervivencia. La Secretaría CITES desempeña su labor desde 1975 para ayudar a los países a luchar contra el comercio transfronterizo ilegal de animales y plantas.

dumbre posible en aras de asegurar, en la medida de lo posible, el éxito de las intervenciones a todos los niveles para alcanzar la maximización de la utilidad en el empleo de todos los medios posibles. Es necesario aplicar una respuesta global y holística. En esta línea, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha puesto en marcha una Evaluación de Respuesta Rápida con la finalidad de aportar algunos de los datos más recientes, análisis e informaciones más completos con respecto a este fenómeno. Abordar el comercio ilegal de fauna y flora silvestres exige un análisis de la relación entre los recursos ambientales que están en riesgo y la dinámica de la demanda que impulsa el comercio.

A pesar de lo mucho que queda aún por avanzar en las estrategias de prevención y respuesta frente a la criminalidad organizada medioambiental, algunos hitos exitosos hasta la presente fecha han sido el empleo de imágenes obtenidas a través de vigilancia aérea o por satélite, las operaciones policiales o la participación de los pueblos indígenas. En 2013, con la Operación Plomo de Interpol, se incautó en Costa Rica y Venezuela el equivalente a 19.500 camiones repletos de madera y productos hechos con este material, por valor de aproximadamente 30 millones de euros. En 2012, un traficante de madera que había desviado 95 millones de dólares a sus cuentas fue condenado a ocho años de prisión en Indonesia, demostrando así que la investigación del blanqueo de dinero es efectiva contra los delitos ambientales. La Operación Wildcat logró la incautación de 240 kilos de

marfil de elefante y fueron detenidas 660 personas en cinco países del África oriental (Interpol, 2019; Andrade, 2019), lo que demuestra que incrementar la protección del medioambiente es factible.

Por su parte, los expertos del PNUMA e Interpol exigen que se realice un mayor esfuerzo en proporción a la escala de estos delitos ambientales, ofreciendo las siguientes recomendaciones:

- Reconocer las múltiples dimensiones de la delincuencia ambiental, así como su grave impacto en el medio ambiente y el desarrollo sostenible, especialmente en el de los países en desarrollo.
- Apoyar la ejecución de una legislación ambiental exigente y con medidas específicas contra el comercio ilegal, con una mayor coordinación internacional e intercambio de información.
- Fomentar los programas para mitigación de la pobreza y ayuda al desarrollo.
- Promover campañas que sensibilicen a los consumidores.

## **Conclusiones**

La preservación del medio ambiente ha aflorado como un nuevo desafío mundial en las últimas décadas. La peligrosidad de la criminalidad organizada medioam-

biental es clara. La explotación delictiva de los recursos naturales a nivel mundial afecta a nuestra vida diaria, desde los alimentos que consumimos, hasta el aire que respiramos (Veyrunes, 2008).

Las consecuencias de largo alcance de la inmersión de la criminalidad organizada en la delincuencia medioambiental han empeorado hasta el punto de que hoy en día ya se reconoce que los impactos del comercio ilegal de fauna y flora silvestres van mucho más allá de las repercusiones estrictamente ambientales: están socavando gravemente tanto las economías, como los medios de subsistencia, el buen gobierno y el imperio de la ley<sup>50</sup>. Además, se constituye en un obstáculo para lograr el desarrollo sostenible y la sostenibilidad ambiental<sup>51</sup> e incluso se afecta la seguridad de algunos países y comunidades. En este sentido, la evaluación revela que la criminalidad organizada medioambiental requiere de una atención política mucho mayor que la actualmente recibida.

Ante esta situación, la comunidad internacional carece de la capacidad de reacción necesaria para ad-

---

50 Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, relativa a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

51 Tal y como queda reflejado en numerosas decisiones de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas, la INTERPOL, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y otros organismos, el comercio ilegal de fauna y flora silvestres, así como los delitos contra el medio ambiente están hoy en día ampliamente reconocidos como importantes amenazas a escala mundial y deben abordarse de manera urgente.

elantarse a los acontecimientos. El imperio de la ley amenaza con tambalearse ante los gigantes del crimen, ya que, en demasiadas ocasiones, los intereses políticos parecen predominar frente al bienestar de los ciudadanos que dicen proteger. La lucha contra el comercio de especies en peligro requiere de un enfoque amplio, en el que se aproveche el éxito logrado, se corrijan las deficiencias e insuficiencias en la legislación y los esfuerzos de represión, y más allá de esto, se organicen campañas de educación y sensibilización.

Por ello, resulta crucial fomentar las iniciativas de INTERPOL<sup>52</sup> para que, en colaboración con los asociados del Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre<sup>53</sup> y otros actores pertinentes, examine las tendencias de los delitos ambientales y su tipificación para fundamentar las correspondientes respuestas jurídicas y políticas y determinar la prioridad de las acciones (Congreso Mundial de la Naturaleza, 2016). A su vez, instituciones como la Comisión

---

52 Resolución AG-2014-RES-03 de la INTERPOL, relativa a los efectos de los delitos ambientales en la estabilidad política, la calidad del medio ambiente, los recursos naturales, la biodiversidad, la economía y la vida humana; Resolución 69/314 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, relativa a la lucha contra el tráfico ilícito de fauna y flora silvestres.

53 La colaboración internacional para el cumplimiento de las leyes, como por ejemplo el Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (ICWC, por sus siglas en inglés), que incluye a la CITES, la ONUDD, la INTERPOL, el Banco Mundial y la OMA, junto con una mayor colaboración entre organismos, tales como el PNUMA, y con los países, ha creado una estructura más eficaz que permite prestar apoyo a distintos países en ámbitos como la vigilancia policial, las aduanas, los procesamientos y el poder judicial. Estas iniciativas han cosechado resultados importantes desde sus primeras etapas.

Mundial de Derecho Ambiental (CMDA) y al Centro de Derecho Ambiental (CDA) de la UICN que, a partir de la labor de, entre otros, PNUMA, el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Organización mundial de legisladores en pro del equilibrio ambiental (GLOBE), la Red Internacional para el Cumplimiento y la Observancia de Normativas Ambientales (INECE), el proyecto EFFACE para facilitar la actuación de la Unión Europea frente a los delitos ambientales, la Red Europea contra los Delitos Ambientales (ENEC), la Red de la Unión Europea para la aplicación y el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente (IMPEL) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), y en consulta con las secretarías de las convenciones pertinentes así como los organismos que supervisan la implementación de los acuerdos, políticas y leyes nacionales, regionales e internacionales pertinentes. Solo resta sumarse al llamamiento de la Carta de la Tierra por una sociedad global sostenible fundada en el respeto hacia la naturaleza, los derechos humanos universales, la justicia económica, el Estado de Derecho<sup>54</sup> y una cultura de paz.

En conclusión, la amenaza medioambiental encarnada por la criminalidad organizada se manifiesta cada vez con mayor dinamismo. Si no se enfrenta con

---

54 La decisión 27/9 del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) de que el estado de derecho es esencial para el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

decisión, todo señala que su impacto aumentará de forma vertiginosamente exponencial, ante la ausencia de respuesta. El riesgo de proliferación crece constantemente, multiplica su capacidad de acción y, por ende, el daño desestabilizador, explota los recursos allí donde se hallen, con independencia de las fronteras que sólo perviven efectivamente sobre el papel, difuminándose en la realidad.

### Referencias bibliográficas

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (2017). *Estudio sobre la contribución de la empresa a la agenda de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)*, Madrid: AECID.
- Alvarado, I. & Guillén, G. (2006). “Consideraciones político-criminológicas en el ámbito de la delincuencia organizada. Un reto legislativo”, *Revista Mexicana de Justicia*, Ciudad de México: Procuraduría General de la República, Sexta Época, núm. 16.
- Andrade Castillo, X. F. (2019). “Guía general sobre corrupción y delincuencia organizada”, *Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado*, Ediciones EL PACCTO, Madrid: Poder Judicial de España.
- Barrón López, E. J. (2004). “El factor ambiental en el marco de la seguridad nacional”, *Boletín de Información*, núm. 285, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa de España.



- Grillo, N. G. (2007). *Rifiuti SpA. Fra Ecomafia e mafia delle autorización*. Roma. Geva Edicizioni.
- Letizi, M. (2004). *Comportamento criminale, ecomafie e smaltimento dei rifiuti: strumenti e proposte per un approccio analitico*. Soveria Mannelli. Rubbettino.
- Legambiente (2018). *Ecomafia 2018. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, Edizioni Ambiente.
- Pérez Sola, N. (2017). “El derecho-deber de protección del medio ambiente”, *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 100, septiembre-diciembre, pp. 949-986.
- Reina, M. (2019). “¿Por qué está el crimen organizado detrás de los delitos medioambientales?”, *Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado*, Ediciones EL PAcCTO, Madrid: Poder Judicial de España.
- Sansó-Rubert, D. (2005). “La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno”, *Revista UNISCI Discussion Papers*, núm. 9, Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación, Madrid: Universidad Complutense, pp. 43-62.
- Sansó-Rubert, D. (2008). “Criminalidad organizada transnacional y seguridad internacional”, en Fernández Rodríguez, J. J., Jordán, J., y Sansó-Rubert Pascual, D. (Eds.); *Seguridad y Defensa hoy. Construyendo el futuro*, Madrid: Editorial Plaza y Valdés, pp. 207-240.

- Sansó-Rubert, D. (2011). “Criminalidad organizada transnacional en asiapacífico. Repercusiones para la seguridad regional e internacional”, *Revista UNISCI Discussion Papers*, núm. 26, Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación, Madrid: Universidad Complutense, pp. 41-75.
- Sansó-Rubert, D. (2011a). “Inteligencia criminal. Una elección estratégica en clave de seguridad frente a la iniciativa de la delincuencia organizada”, en Rivera Vélez, Fredy (coord.): *Inteligencia estratégica y Prospectiva*. Flacso-Senain-AECID, Ecuador, pp. 215-238.
- Sansó-Rubert, D. (2017). *Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y crimen organizado en América Latina: ¿Éxito o fracaso de la estrategia de contención militar?*, Madrid: Dykinson.
- Schloenhardt, A. (2008). *The Illegal Trade in Timber and Timber Products in the Asia Pacific Region*. Research and Public Policy Series, n° 89. Canberra. Australian Institute of Criminology.
- Solozabal Echavarría, J. J. (2013). “Medio ambiente y derechos fundamentales”; *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, septiembre-diciembre, pp. 447-454
- UNODC (2016). *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques*, CITES- INTERPOL-GRUPO BANCO MUNDIAL-UNODC, México.

Veyrunes, E. (2008). Las amenazas percibidas para la Amazonía: un estado del arte en términos de seguridad ambiental, Documento de investigación núm. 28, Universidad del Rosario, Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI), Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

VV.AA. (2016). *Global Initiative against Transnational Organized Crime. Organized Crime and Illegally Mined Gold in Latin America*. Viena: UNODC.



## **9. TERRITORIOS MULTIMODALES DE LAS DROGAS EN PANAMÁ**

### **MULTIMODAL DRUG TERRITORIES IN PANAMÁ**

Carolina Duque Núñez<sup>55</sup>

#### **RESUMEN**

En este artículo se convoca a una necesaria discusión académica sobre la importancia de desarrollar modelos específicos para el análisis espacial de los delitos relacionados con el tráfico de drogas. Esta discusión es relevante en aquellos países donde el territorio es determinante por su configuración como espacio de tránsito, trasiego y ruta de la droga por parte de la criminalidad organizada. Se propone como aporte metodológico y conceptual la categoría de Territorios Multimodales de Drogas. Se aplica esta categoría en el análisis espacial de los delitos y modalidades delictivas de mayor ocurrencia en Panamá. Se postula que en este país, la criminalidad

---

55 Abogada, magister en derecho, investigadora internacional sobre drogas, seguridad y justicia. Ha realizado trabajos de investigación y consultoría para diferentes organismos de cooperación internacional, instituciones Estatales y centros de investigación en países como Honduras, Panamá, Costa Rica, Bolivia, Ecuador, San Francisco (USA) y Colombia. Pertenece a diferentes redes académicas internacionales como la Red de Expertos contra la Extorsión en Centroamérica de Iniciativa Global, Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- CLACSO Violencias, Políticas de Seguridad y Resistencias y la Sociedad Latinoamericana de Criminología (SOCLA). Es colaboradora académica en Institutos y colectivos de Investigación en varios países de la región.

organizada transnacional establece el territorio por su posición geográfica como una plataforma estratégica y logística para el tránsito y expansión del tráfico internacional de drogas.

**Palabras clave:** Territorios multimodales de drogas, tráfico de drogas, criminalidad organizada, prevención del delito, análisis espacial, política de drogas.

## ABSTRACT

This article calls for a necessary academic discussion to develop specific models for the spatial analysis of crimes caused by drug traffic. This discussion is especially relevant especially in relation to those countries where their territory can be used for its configuration as a space for transit, transfer and drug route by organized crime. The category of Multimodal Drug Territories is proposed as a methodological and conceptual contribution. This category is applied in the spatial analysis of the crimes and criminal modalities of greater occurrence in Panama. It is known that in this country, transnational organized crime establishes the territory due to its geographical position as a strategic and logistical platform for the transit and expansion of international drug traffic.

**Keywords:** Multimodal drug territories, drug trafficking, organized crime, crime prevention, spatial analysis, drug policy.

## Introducción

El presente artículo<sup>56</sup> aporta a la discusión sobre consolidar una dimensión del análisis espacial de los delitos de drogas a partir del análisis de la utilización del territorio -de tránsito, trasiego, ruta- y por ende, la ejecución de ciertas modalidades delictivas por parte de la criminalidad organizada, como se presenta en Panamá.

Panamá es un país determinante para el control y prevención del tráfico internacional de drogas. La criminalidad organizada transnacional establece el territorio panameño como una plataforma estratégica y logística por su posición geográfica.

El país tiene connotaciones relevantes como territorio de tránsito, trasiego y ruta de la droga por: i) su ubicación de frontera con Colombia, centro de producción de cocaína, ii) sus 2.988 kilómetros de costas, la mayoría porosas, permeables iii) tener muchas zonas despobladas, iv) configurarse como corredor estratégico, plataforma logística y sistema de conexión fluvial, marítima y terrestre v) necesitar mayor presencia institucional, vi) facilitar a la criminalidad organizada interna y externa cooptar, reclutar personas y comunidades en condiciones de vulnerabilidad que inciden en la insta-

---

56 Este artículo contiene algunos hallazgos de la investigación realizada para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC ROPAN – Panamá sobre “Modalidades y tendencias de las drogas en Panamá”.

lación y permanencia de las actividades delictivas en el territorio.

## **1. Panamá**

La población panameña, según estimaciones, en el año 2020 es de 4' 500.000 habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Censo -INEC). El 63.8.0% de la población se concentra en zonas urbanas y el 36.2.0% restante lo hace en las zonas rurales (Ministerio de Salud- MINSa, 2015, p. 61).

Panamá tiene una extensión continental e insular territorial de 75.517 km<sup>2</sup>. El territorio nacional, excluyendo las masas de aguas continentales (lagos) es de 74.177.3 km<sup>2</sup>, con una densidad poblacional de 52.8 habitantes por km<sup>2</sup>, cuyos extremos oscilan entre 1.76 hab/km<sup>2</sup> en el distrito de Sambú y 6.300 hab/km<sup>2</sup> en San Miguelito, provincia de Panamá.

El territorio se divide en diez provincias: Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Darién, Herrera, Los Santos, Panamá, Panamá Oeste y Veraguas, 77 distritos o municipios, 648 corregimientos, de los cuales dos son comarcales: Kuna de Madugandi y Kuna de Wargandi y cuatro comarcas indígenas: Guna Yala, Emberá, Guna de Madungandí y Ngöbe-Buglé. Las provincias con mayor densidad poblacional son Panamá, Colón y Chiriquí y en el otro extremo se ubican Darién y la Comarca Emberá (MINSa, 2015, p. 17).



La comarca indígena Guna se ubica en las región insular y costera; según el censo 2010, representa el 19.3% del total de la población indígena (80. 526 personas) y el 17.2% de las personas mayores de 10 años son analfabetas.

Los Emberá, originarios del Chocó Colombiano, se concentran en las márgenes de los ríos Darienitas, representan el 7.5 % del total de la población indígena (31. 284 personas) y el 18% mayores a 10 años son analfabetas.

La esperanza de vida en los hombres y mujeres indígenas que viven en sus territorios (67,75) es de 11 años menos que el resto de la población (79); y la tasa de mortalidad materna es cuatro veces mayor en las mujeres indígenas que habitan en sus territorios que el promedio nacional de todas las mujeres (462 vs. 92 por cada 100,000 partos) (Banco Mundial, 2020).

El mar territorial de Panamá se extiende a una zona de 12 millas marinas de ancho sobre la cual ejerce su soberanía; tiene una longitud de costas que suman en total 2.988 kilómetros, de los cuales 1.700 corresponden al litoral Pacífico y 1.287 al Caribe (Ibid, 2015, p. 62). El país está dividido en 52 cuencas hidrográficas, los ríos corren en dos vertientes: la del Pacífico, que abarca el 70% del territorio nacional, y la del Caribe o Atlántico, que ocupa el 30% restante (BID, 2014). “Por su posición geográfica actualmente ofrece al mundo una

amplia plataforma de servicios marítimos, comerciales, inmobiliarios y financieros, entre ellos la Zona Libre de Colon, la zona franca más grande del continente y la segunda del mundo” (Estrategia Nacional de Drogas, 2012, p. 9).

## **2. Análisis espacial y territorios multimodales delictivos de drogas**

Una vez identificados los “Hot spots” o puntos calientes, definidas como “Áreas que tienen un número mayor que el promedio de eventos criminales o un área donde las personas tienen un promedio superior a la media de riesgo de victimización” (Eck, 2005, p. 8), se trabajan los mapas de delincuencia que son utilizados para cruzar información relevante, establecer hipótesis sobre factores situacionales y sociales asociados, y a su vez, facilitar la toma de medidas apropiadas y su evaluación (Heinz, 2015, p. 4).

Existen diferentes niveles de análisis y técnicas espaciales para el trabajo de los puntos calientes, los cuales deben estar sustentados en postulados teóricos o conceptuales que expliquen los fenómenos delictivos y además orienten las acciones, medidas a implementar y evaluar (Eck, 2005, p. 9).

Sin embargo, la disponibilidad y el énfasis en la información geográfica (SIG) de otros datos espaciales y en el software para un investigador podrían dejar de lado elementos importantes de análisis en los puntos

calientes, como la comprensión espacial subyacente y los procesos sociales que contribuyen a la presencia o ausencia de actividades delictivas en un ambiente (Gesler y Albert, 2000). Los procesos sociales y espaciales no son estacionarios, la actividad delictiva se ve afectada por la variación de la demografía, el entorno construido, la economía, y otros aspectos sociales que cambian a través del espacio (Haining, 2003). Esto lleva a una premisa que ha sido defendida por mucho tiempo en la geografía: el lugar importa (Wilson, 2005, p. 70).

Si bien el análisis espacial del crimen ha avanzado conforme a la evolución de la tecnología -cada vez hay software más sofisticado para realizar análisis integrados y prospectivos de patrones delictivos, riesgos, tipos de puntos calientes- debe considerarse principalmente el desafío de cómo mapear, georreferenciar y territorializar el análisis en zonas costeras, rurales, de difícil acceso, con limitaciones en la capacidad de respuesta institucional, de recursos tecnológicos, (SIG), la formación del recurso humano responsable del análisis y la prevención del delito, específicamente en países de Latinoamérica. Es muy importante considerar que existen diferentes niveles de desarrollo sobre la geografía del delito y metodologías de análisis espacial en cada país. Esto se aplica también en lo referente al desarrollo de las políticas de drogas, en este caso, de reducción de la oferta conforme a cada realidad específica.

En zonas costeras, corredores fluviales, lugares alejados, además de las dificultades mencionadas ante-

riormente. se presenta el desafío de la ubicación de puntos, es decir, de áreas definidas que se utilizan para la georreferenciación del crimen en zonas urbanas, donde ya existe nomenclatura o identificación de las calles.

En consecuencia, se proponen los “Territorios multimodales delictivos de drogas- TMD” como categoría de análisis espacial; estos evidencian la concentración de modalidades delictivas de drogas, su repetición en lugares que -por sus características espaciales, sociales y de oportunidad- se pueden trabajar y monitorear como puntos calientes en territorios de tránsito, ruta y trasiego de la droga.

Usualmente, la categoría de transporte multimodal se incluye en los análisis de narcotráfico debido a los distintos medios de transporte que se utilizan para el tráfico internacional. Sin embargo, la categoría de territorio multimodal complejiza el análisis conforme a las prácticas delictivas, los distintos roles de participación y su instalación en los diferentes tipos de territorios.

La propuesta de categoría de análisis espacial de TMD es el resultado de un proceso de documentación de las provincias, corregimientos y municipios que durante los últimos años han tenido incidencia de operativos, dinámicas del narcotráfico y microtráfico de drogas. Asimismo, se analizaron los anuarios 2011- 2014 del Observatorio de Drogas del Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá, la información del Sistema Integrado de Estadísticas Criminales- SIEC, fuentes

de prensa, trabajos de campo en las provincias y sectores de mayor incidencia, entrevistas con funcionarios, organizaciones, fundaciones, consumidores y jóvenes que participan en pandillas para lograr la focalización y caracterización de las modalidades delictivas de drogas en Panamá.

Se entiende como Territorio Multimodal de Drogas -TMD- a la ubicación geográfica (isla, zona costera, sector, corregimiento, municipio, provincia) de concentración y mayor ocurrencia de más de una modalidad delictiva de drogas en Panamá.

Algunos de los territorios multimodales también se configuran como “puntos ciegos” en las zonas de frontera con Colombia, Nicaragua y Costa Rica,

Como lo indican las autoridades locales los puntos ciegos que pululan a lo largo de la frontera constituyen un verdadero problema, pues la vigilancia y control policial son casi nulos más allá de los puestos fronterizos legales. Básicamente no hay personal para vigilar todas las áreas de frontera. Determinar cuántos puntos ciegos hay a lo largo de la frontera viene a ser un ejercicio poco relevante, pues en sí, la frontera por su alta porosidad es una sucesión de puntos ciegos (IEEP, 2010, p. 27).

**Esquema 1.** Territorios multimodales delictivos de drogas



**Elaboración:** propia



cuencia del desplazamiento de las pandillas para cooptar territorios y comunidades para el microtráfico y/o nuevas rutas de la droga.

## Mapa 2. Territorios multimodales delictivos de las drogas Provincia de Panamá



**Fuentes:** Información institucional, académica, trabajo de campo y prensa. **Fuente temática:** Elaboración propia. **Georreferenciación:** Ing. Johan Avendaño.

### 3. Modalidades delictivas de drogas

La categoría espacial de territorios multimodales de drogas comprende las modalidades delictivas con las que, conforme a la organización y al uso del territorio,



la criminalidad opera para el tránsito, trasiego y ruta de la droga.

La consideración del tipo de delito juega un importante papel y cómo la distribución espacial de los incidentes varían entre los tipos violentos y los tipos de delitos contra la propiedad. Diferentes tipos de crímenes tienen diferentes relaciones espaciales, dependencias, estructuras y distribuciones, que son el resultado de diferentes procesos sociales y espaciales en un área” (Wilson, 2005, p. 72).

En Panamá, el delito que reconoce al país como de tránsito en la ruta de la droga se tipifica como “Introducir la droga al territorio nacional aunque sea en tránsito, o la saque o intente sacarla en tráfico o tránsito internacional, con destino a otro país; introducir la droga al territorio nacional para la venta o distribución local” (Art. 313, Código Penal- CP); esta definición le da el alcance internacional y se entiende como ruta hacia otros continentes y/o a Estados Unidos, dependiendo de la modalidad, si salen del mar Caribe o Pacífico. También tipifica el microtráfico de drogas.

De igual forma, el tipo penal: “Mediante el uso de violencia o intimidación, se apodere o intente apoderarse, sustraiga o intente sustraer sustancias o material ilícito, en posesión de un tercero” (Art. 336, CP) se refiere al “Tumbe de drogas”, una realidad delictiva propia de Panamá.

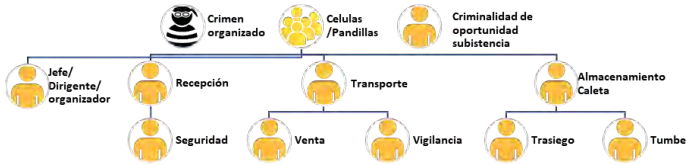
Las autoridades notaban frente a la aparición de homicidios, rencillas entre pandillas, grupos delictivos porque se robaban los cargamentos en el momento del trasiego y transporte, ‘como piratas’ de la droga había competencia de grupos de tumbadores algunos conformados por panameños, otros en asocio con extranjeros como colombianos, nicaragüenses, costarricenses, todo en función del tipo de información y de seguimiento en los territorios. Uno de los casos más emblemáticos del Tumbado de Drogas es el de David Viteri quien en una entrevista reconocía el tumbado como algo [legal] entre grupos ilegales. (Entrevista autoridad judicial de Panamá).

Sin embargo, este delito ha venido en descenso porque el crimen organizado ha contratado a las pandillas para vigilar y custodiar la droga en el trasiego. Este acuerdo ha reconfigurado también el papel de la criminalidad interna en el país ya que las pandillas prestan estos servicios y muchos grupos pasaron de ser tumbadores a cuidadores de la droga.

En el proceso de caracterización de las modalidades de los delitos de drogas vinculadas al territorio, se observa la participación de diferentes personas y poblaciones dependiendo del oficio, de la condición de vulnerabilidad social y económica, del territorio de procedencia y ocurrencia, estas personas participan por razones de oportunidad de delito, por subsistencia, porque pertenecen a una pandilla y/o porque son parte de las redes criminales. Cabe anotar que con la caracterización que se presenta no se pretende estigmatizar ni señalar a

ninguna persona, trabajador o habitante de Panamá. El análisis descriptivo es el resultado del trabajo etnográfico, de campo y de la documentación institucional, social y territorial.

**Esquema 2.** Estructura criminal y modalidades generales de los delitos de drogas en Panamá



**Fuente:** Autoridades judiciales e instituciones de seguridad.

**Elaboración:** propia

### **3.1. Modalidad Contenedores “Está preñado”<sup>57</sup>.**

En el desarrollo portuario y de comercialización internacional, el reto permanente es lograr la incorporación de medidas de seguridad e inteligencia que impidan el uso de los contenedores para tráfico ilegales sin entorpecer el buen funcionamiento del transporte y

<sup>57</sup> Entrevistas-Programa de Contenedores UNODC Panamá. Se le dice “está preñado” cuando el contenedor está contaminado con droga.

distribución de los productos. En Panamá, durante los años 2018 y 2019, en total se presentó un movimiento de 8, 203, 975 contenedores en los puertos del país, según datos de la Autoridad Marítima de Panamá.

La criminalidad organizada internacional utiliza la modalidad del uso de contenedores para transportar la droga, la cual presenta diferentes formas conforme a la oportunidad, el nivel de riesgo, la información estratégica del puerto y la ruta marítima; así establecen la plataforma estratégica logística<sup>58</sup>.

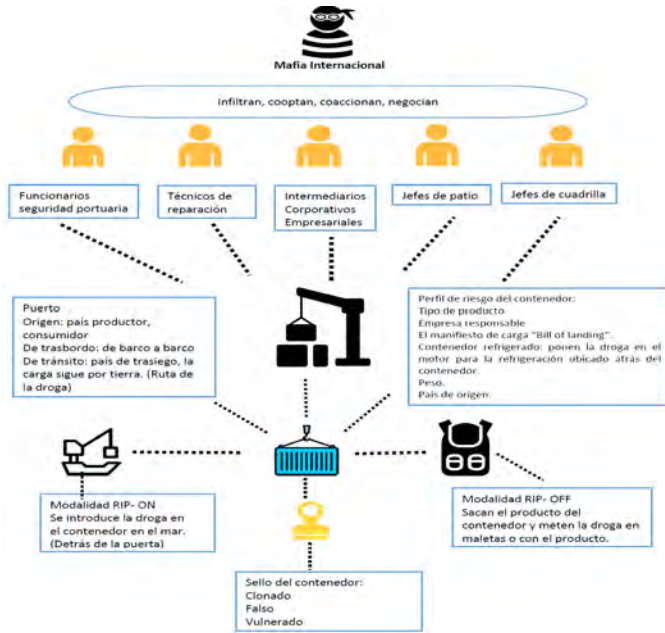
En los puertos, las mafias se organizan como corporativos empresariales, mantienen vigías que emiten despachos portuarios, mueven contenedores, tramitan pedimentos aduanales: son halcones mezclados con alijadores, motoristas y personal terrestre de la marina mercante, cuya misión es registrar puntualmente quien entra quien sale de las instalaciones. (Pérez, 2014).

En Panamá, la modalidad de contenedores para el transporte de drogas se presenta en los puertos de Balboa, Colón, Almirante y PSA Panamá.

---

58 Entrevistas y Grupos Focales con autoridades de interdicción e inteligencia.

### Esquema 3. Modalidad Delictiva Uso de Contenedores



**Fuentes:** Entrevistas y documentación. Elaboración propia.

#### El puerto:

- Si el puerto es de trasbordo: transportan la droga de barco a barco.
- Si es puerto de tránsito: la carga- droga sigue por tierra, se almacena por un tiempo para después continuar con la ruta hacia el destino final.
- El país de ubicación del puerto: si es un puerto del Caribe o Pacífico, se ubica la posible ruta y destino.

### **El tiempo del contenedor en el puerto:**

- Miden el tiempo que disponen para ubicar la droga.
- Existen puertos que sólo se utilizan para hacer trasbordos inmediatos de los contenedores.

### **Origen del contenedor:**

- País de procedencia: país productor, tránsito, o de destino de la ruta de la droga.
- Se realiza perfilación de riesgo del contenedor.

### **Personas (capturadas) que han participado en la modalidad de contenedores:**

- Reparadores de contenedores en las navieras: conocen la estructura del contenedor.
- Técnicos en reparación: ubican la droga en los motores.
- Jefes de cuadrilla: venden la información en los puertos.

Jefes de patio: ubican el contenedor en un punto ciego del puerto.

### ***3.2 Modalidad Lanchas rápidas “Go fast”<sup>59</sup>***

Históricamente, las mafias han preferido la utilización de las lanchas rápidas precisamente por la dificultad

---

<sup>59</sup> Documentación, trabajo de campo, entrevistas y grupos focales con autoridades de interdicción de varias provincias de Panamá.

de su detección. En Panamá, el uso de nuevas tecnologías, el entrenamiento en inteligencia y la cooperación de las fuerzas de seguridad entre países ha logrado combatir esta modalidad, tanto en el mar Pacífico como en el mar Caribe.

En la actualidad, en Panamá se ha observado que “Las lanchas rápidas han cambiado en los últimos años, antes eran de 45, 35 pies con cantidades de sustancias hasta una (1) tonelada. Ahora son de 32, 28 pies para transportar 500, 200, 80 kilos”<sup>60</sup>. Puede inferirse que, a menor carga, mayor velocidad y menor riesgo de ser detectado, además de existir un menor riesgo de avería de la lancha.

### ***Roles en la modalidad “Go fast”:***

- Capitán: conduce la lancha.
- Navegador: Conoce la ruta, tiene las indicaciones, lleva el GPS (Es cercano o forma parte de la estructura criminal).
- Mecánico: responsable del funcionamiento de la lancha.

Conforme a los operativos realizados, se observa que cambia la nacionalidad de las personas que participan de la modalidad “Go fast”. Así, en el mar Caribe predominan la hondureña, nicaragüense, costarricense y dominicana y en el Océano Pacífico, la colombiana, ecuatoriana y peruana.

---

<sup>60</sup> Grupo focal con autoridades de interdicción de Panamá.

### **Características:**

- Algunas personas son llevadas con engaños para manejar la lancha.
- Otras lo hacen por subsistencia, la mayoría son de regiones de frontera {Pescadores- personas en situaciones de pobreza}.
- Forman parte de la estructura criminal, en pocos casos.
- Cuando los capturan en los operativos, la mayoría conoce sus derechos, guardan silencio y puede presumirse que conocen las consecuencias de la situación delictiva.
- En los operativos realizados se observa que las personas que participan en esta modalidad de tráfico de drogas son hombres y, en algunos casos, son reincidentes en los delitos de drogas.

### ***Las dinámicas de la modalidad “Go fast” pueden presentarse:***

- De lancha a lancha, hasta el destino de la ruta.
- Lancha + dejar tirada la droga en un punto específico + la recogen las pandillas/ pescadores, personas del lugar + destino en tierra.
- Lancha + abastecimiento (comida, gasolina, puede ser en un bote pesquero) + destino- ruta.



- Puntos señalados de la ruta: Isla Casaya- Ensenada- Peripablo- Bonja
- Lancha a tierra + caleta + lancha + destino- ruta.
- Puntos señalados de la ruta: Arachiné- Playa Muerto- Punta Caracoles- Jake- Cerrosapo- Golfo de Montijo.
- Lancha a tierra + caleta + transporte por tierra al destino de la ruta.
- Puntos señalados de la ruta: Golfo de Montigo- zona de frontera de Costa Rica- el Interior de Panamá.
- Otra modalidad que se vincula a las Go Fast es “El uso de boyas georreferenciadas con el propósito de evadir a las autoridades dejando la carga ilícita a la deriva, concepto aplicado dentro de una cadena logística de transporte en la que se presume la participación de varios eslabones para el traslado de la droga de manera segmentada” (CIMCON, 2016).

### ***3.3 Modalidad Botes pesqueros (Pesca artesanal).***

- Utilizan estas embarcaciones dependiendo del clima y el oleaje de las zonas marítimas; en algunos casos, se utilizan en zonas intermedias de las rutas del tráfico, cooptan a pescadores para el abastecimiento de comida, gasolina y

el transporte de la droga a lugares cercanos a tierra o a otra lancha. Algunas embarcaciones incluso se utilizan como descanso hasta que las condiciones climáticas mejoren, las personas informan sobre el comportamiento del mar en estas zonas y sobre la presencia de las autoridades.

### ***3.4 Modalidad transporte Marítimo “Parásitos”***

- Aproximadamente 20 buques mercantes pasan por el canal diariamente; aquí se presenta la modalidad de los parásitos que “Son tubos que se le pegan a los barcos con la droga” (Entrevista Unidad de Interdicción de Panamá).

### ***3.5 Modalidad transporte terrestre “Doble Fondo”***

La construcción de nuevas carreteras y la generación de rutas terrestres presentan diferentes maneras de llevar la droga.

- Doble fondo: ubican la droga en alguna parte del vehículo que esté camuflada en los baúles de los carros, las llantas de los camiones, e inclusive la mezclan con la fruta que transportan.
- Transporte público: se contrata a una persona que no forma parte de la estructura para que lleve la droga o para que reclame la droga en

un punto geográfico específico.

- Transporte a caballo y semovientes: en ciertas zonas del país, se transporta la droga hacia la zona de frontera, como por ejemplo Costa Rica.
- El escáner es una de las herramientas tecnológicas que permite hallar la droga y se utiliza en las carreteras de mayor ocurrencia.

### ***3.6 Modalidad para el almacenaje de la droga “caleta”***

- Transportan la droga en lancha rápida y la dejan guardada en puntos estratégicos en zonas costeras o en las islas para posteriormente hacer transbordo a otra lancha o para continuar la ruta en tierra.
- Alquilan apartamentos en zonas de lujo para depositar la sustancia, luego se consiguen rutereros, queda un mínimo necesario como pago para alimentar las redes criollas.

### **3.7. Modalidad “Mochileros- Hormigueo para el trasiego de droga”<sup>61</sup>**

La modalidad de los “Mochileros” - Hormigueo se presenta en Panamá en la provincia de Darién de manera determinante, en las zonas de frontera con Colom-

61 Entrevistas a autoridades de interdicción y trabajo de campo en provincias de frontera.

bia, ya que es un corredor estratégico para el transporte y la ruta terrestre por la carretera panamericana para el envío de droga principalmente a Estados Unidos. Precisamente, las condiciones geográficas y selváticas del Darién, con las diferentes trochas, son un territorio de oportunidad para transportar y traficar la droga.

#### *Esquema 4. Modalidad mochileros*



**Elaboración propia. Fuente:** entrevistas fiscales provincia de Darién.

#### **Roles en la modalidad “Hormiguelo- Mochileros”:**

- Guía: conoce la ruta y conduce el grupo de mochileros.
- Escolta: presta el servicio de vigilancia y seguridad de la carga de droga de los mochileros. Desde hace unos años, se ha evidenciado la presencia de hombres armados y se han pre-

sentado enfrentamientos con las fuerzas de seguridad panameñas con mayor frecuencia.

- Mochileros: en su mayoría son hombres de 19 a 35 años, provenientes de las zonas de frontera entre Colombia y Panamá. Algunos son afrodescendientes, miembros de comunidades indígenas, migrantes, personas de escasos recursos.
- Se observa que ser mochilero es una oferta atractiva por el monto que pagan, el riesgo puede considerarse bajo porque son personas que conocen las rutas y tienen la fortaleza física para cargar la droga.
- Mochila: adecuan y cosen costales resistentes en forma de mochila para llevarlos en los hombros, la carga de droga puede ser hasta de 25 paquetes.
- Estructura Criminal: recluta, contrata a los mochileros, coordina las acciones de logística, alimentación, ruta y destino final de la droga. No son visibles en esta modalidad. De igual forma, las bandas criminales -grupos armados ilegales en las zonas de frontera con Colombia- prestan los servicios de logística y coordinación del negocio de la droga. Tienen la última tecnología con GPS de 20 km y radio scanner.

- Los recorridos e identificación de los mochileros se presentan principalmente en las trochas y cabeceras de los ríos.

**Mapa 3.** Rutas modalidad delictiva “Mochileros- hormiguelo”



**Fuente:** Información institucional, académica, trabajo de campo y prensa. Fuente temática: Elaboración propia. Georreferenciación: Ing. Johan Avendaño.

Según las entrevistas realizadas, las dinámicas de trasiego y la ruta de la droga en la zona de frontera de Darién han cambiado en la última década. La modalidad de mochileros- hormiguelo, por ejemplo: “Hace unos años los mochileros no viajaban acompañados por personas que vigilan y protegen la carga”. Las mafias dotan a los guías de tecnología avanzada como GPS de gran alcance para la ubicación, seguimiento de la ruta y trasie-

go de la droga. Las rutas se han modificado por la efectividad de los operativos; el trazo de la ruta normalmente va ligada a las trochas y cabeceras de los ríos y se realizan con la ayuda de los lugareños -o bajo amenaza- ya que ellos conocen el territorio y sus condiciones de travesía.

Como se observa, el tráfico y trasiego de drogas ha aumentado en la modalidad de mochileros en la zona de frontera. Algunos de ellos son jóvenes migrantes que han sido reclutados por la criminalidad organizada, según los operativos e investigaciones sobre clanes u organizaciones ubicadas en la zona de frontera con Colombia. Llama la atención el reacomodamiento de las estructuras criminales y la configuración de núcleos de disputa que pueden estar sucediendo en la zona del Darién, frontera con Colombia, para el trasiego y tráfico de la droga, lo cual puede acentuarse con la situación de pandemia por el COVID 19.

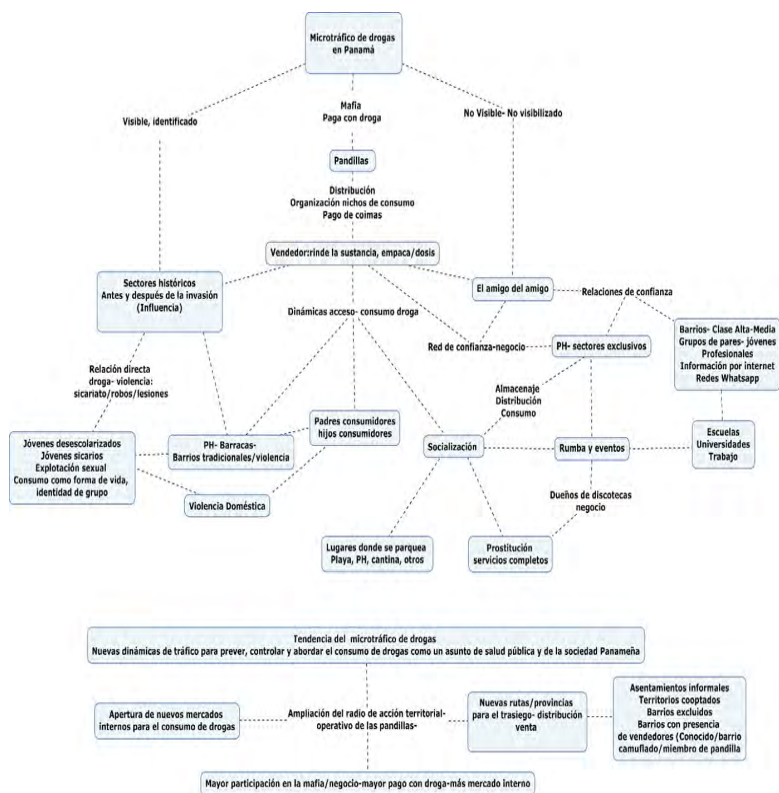
El riesgo es mayor debido a las condiciones de vulnerabilidad de ciertos territorios y comunidades. En el caso de Panamá, existen comunidades alejadas de las cabeceras municipales cuyas libertades y derechos se han vulnerado; estas comunidades presentan condiciones de pobreza, y en otros casos, como ha sucedido en años anteriores en las comarcas, algunas comunidades indígenas y afrodescendientes han sido cooptadas y coaccionadas para utilizarlos como informantes, como mochileros, para el almacenamiento de la droga, entre otros.

## **Microtráfico de drogas**

Conforme a los análisis anteriores sobre las modalidades del tráfico de drogas a nivel macro, una de las situaciones determinantes que vincula el macro/narco tráfico con el microtráfico es que la mayoría de droga que se vende y consume en Panamá proviene como parte del pago de las mafias a las pandillas por los servicios que presta de seguridad, trasiego, almacenaje, y -en algunos casos- porque se tiene relación directa en el negocio de distribución y venta en el país. “A veces llegan los cargamentos con kilos extra de marihuana y/o cocaína para forma de pago”.

Según fuentes institucionales, el control del mercado interno de la droga lo tiene las pandillas que establecen redes de distribuidores y vendedores de confianza, con diferentes condiciones sociales y tipos relación con los consumidores. A su vez, estos se insertan de diferentes maneras en los barrios, escuelas, sitios de rumba y otros: i) con violencia por el control territorial, ii) es parte de la oferta de servicios delictivos como el sicariato, tumbes, robos, iii) comparten, inician, acostumbran al consumo en grupos de amigos, pares, iv) hacen redes de amigos, buscan nuevos nichos de consumo, v) llegan a nuevos sectores, se mimetizan en los barrios y generan las dinámicas de venta y consumo.





**Fuente:** entrevistas, grupos focales, trabajo de campo.  
**Elaboración propia.**

El microtráfico de drogas en Panamá, acorde con su realidad social, cultural y criminal punitiva del consumo presenta dos dinámicas con sus roles, tipos de relación e incidencia en los contextos de consumo.

- Dinámica 1 microtráfico de drogas: Identificada/visible - relaciones de violencia, control territorial y exclusión social.

Los lugares de venta de drogas son históricos, reconocidos; se ubican en barracas (casas de madera de varios pisos) y PH de los Edificios de vivienda donde viven o permanecen los vendedores. Se puede acceder y comprar todo tipo de sustancias si se tiene conocimiento del territorio y del vendedor de la droga.

- Dinámica 2 microtráfico de drogas: No visible/no visibilizada- relaciones de confianza, de socialización.

Panamá tiene un enfoque punitivo marcado por la penalización del consumo, lo cual resulta en la criminalización de los consumidores; los profesionales (médicos, docentes, artistas, buseros, ingenieros, taxistas) no se exponen y buscan un vendedor de confianza y oculto. Entonces, se ha utilizado por años la estrategia de venta por redes de confianza: “Un amigo conoce a un amigo que tiene la marihuana, cocaína”, “Un amigo me propuso invertir en un cultivo que tiene en su apartamento, me suministra y además tenemos ganancias”, “Se pide a domicilio, por WhatsApp”, “A mi amigo lo conocen en el Chorrillo”.

## **Conclusiones**

La categoría de territorios multimodales delictivos de drogas -TDM- se presenta como un aporte metodológico y conceptual para el análisis y prevención espacial en Panamá.

Es determinante que Panamá, como país de trán-

sito, trasiego y ruta de la droga, desarrolle un modelo de análisis y prevención espacial de los delitos de drogas conforme a los patrones delictivos, factores espaciales, económicos, de vulnerabilidad social y a los tipos de criminalidad en el marco de la política de drogas basada en evidencia.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Alldrige, P. Dealing with Drug Dealing. En: Simester, A.P. & Smith, A.T.H. (1996). Harm and Culpability. Oxford. Clarendon Press.

Álvarez, E, A., Cuesta, I. (2017). Siete regiones sin las FARC, ¿Siete problemas más? Fundación Ideas para la Paz. Bogotá.

Armada República de Colombia. (2016). Los cambios en el tráfico de drogas, el método del gancho ciego. Centro Internacional Marítimo de Análisis Contra el Narcotráfico. <http://cimcon.armada.mil.co/content/documentos-0>

Armada República de Colombia. (2016). Análisis eventos presentados contra el narcotráfico en la región I trimestre. Centro Internacional Marítimo de Análisis Contra el Narcotráfico.

Asamblea Legislativa de Panamá. Ley 14 de 2007. Código Penal.

- Autoridad Marítima de Panamá. Indicadores de Movimiento de Contenedores año 2020. Encontrado en <https://www.datosabiertos.gob.pa/organizacion/c14419a0-c3b5-43cb-be06-ffffd7fc2969b?-tags=Contenedores&page=2>
- Banco Mundial. <https://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>
- Bompadre, F. (2001). La Escuela de Chicago y el estudio del delito. Encontrado en <http://www.derechoareplica.org/index.php/mas/criminologia/811-la-escuela-de-chicago-y-el-estudio-de>
- Cabrera, I. (2016). Conflicto armado, criminalidad y violencia en la frontera colombo-panameña: elementos críticos para buscar una transición. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Colombia.
- Chmitelin, M., CIMCON. (2015). La amenaza del narcotráfico en el Caribe.
- Duque, C. (2015). Necesidad de nuevos abordajes en la investigación sobre drogas. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- CLACSO. Argentina.
- Duque, C. (2015). Diseño de las líneas de investigación que responden a las necesidades nacionales de políticas públicas en materia de drogas, crimen y violencia en Panamá. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito- Panamá.

- Eck, John., Chainey, S., Cameron, J., Leitner M., Wilson R. (2005). *Programs Mapping Crime: Understanding Hot Spots*. U.S. Department of Justice. Office of Justice
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas-IEEP. (2010). *Una aproximación a la problemática de la criminalidad organizada en las comunidades del caribe y de fronteras Nicaragua- Costa Rica- Panamá*. Managua.
- Hein, A. (2015). *La Georreferenciación como herramienta para el diagnóstico de problemas de seguridad ciudadana en el ámbito local*. Fundación Paz Ciudadana. Santiago de Chile.
- Ministerio Público de Panamá. Procuraduría General de la Nación. (2016). *Oficina de Implementación del Sistema Penal Acusatorio. Guía de jurisprudencia en materia penal (5 años de pronunciamientos judiciales)*.
- Ministerio Público de Panamá. Procuraduría General de la Nación. (2015). *Texto Único del Código Penal (Comentado)*.
- Ministerio de Seguridad Pública. Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales-SIEC. *Informes de Criminalidad años 2007 a 2013*.
- Moreno, J. (2013). *Tráficos ilícitos, piratería y terrorismo en la mar*. España.

- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito- UNODC. Informe de resultados 2015 del Programa de Control de Contenedores UNODC- OMA.
- Organización de los Estados Americanos- OEA. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas- CICAD. 2015, 2014. Informes finales de expertos sobre el narcotráfico marítimo. Quincuagésimo octavo periodo de sesiones ordinarias. Lima, Bogotá.
- Organización de los Estados Americanos- OEA. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas- CICAD. (2003). Estudio Hemisférico del Narcotráfico Marítimo.
- Organización de los Estados Americanos- OEA. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas- CICAD. (2012). Uso de lanchas rápidas en el tráfico y distribución de drogas.
- Pérez, A. (2014). Mares de cocaína. Las rutas náuticas del narcotráfico. Penguin Random House. Grupo Editorial México.
- Romaní, Oriol. (1997). Etnografía y Drogas: Discurso y prácticas. Nueva Antropología, vol. XVI, núm. 53. Asociación Nueva Antropología A.C. Distrito Federal, México.
- Saumeth, Erich. Narco Semi- sumergibles y sumergibles. Universidade Federal de Juiz de Fora. Encontra-

do en <http://cimcon.armada.mil.co/sites/default/files/NARCO%20SUMERGIBLES%20Y%20NARCO%20SUBMARINOS.pdf>

Servicio Nacional de Fronteras- SENAFRONT. 7 años sirviendo a la Nación. Memoria Institucional 2008- 2015.

Taylor, S, Bogdan, R. (1987). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Editorial Paidós. Barcelona.

Universidad de Panamá. 2012. Informe 2011. Facultad de Humanidades. Centro de Investigaciones. Observatorio sobre las drogas Panamá.

Universidad de Panamá. 2014. Informe 2013. Facultad de Humanidades. Centro de Investigaciones. Observatorio sobre las drogas Panamá.

Universidad de Panamá. 2015. Informe 2014. Facultad de Humanidades. Centro de Investigaciones. Observatorio sobre las drogas Panamá.





**CUARTA PARTE: LAS FUERZAS DE  
SEGURIDAD CONTRA EL  
CRIMEN ORGANIZADO**

**PART FOUR:  
THE SECURITY FORCES**



## 10. LA GUARDIA CIVIL ESPAÑOLA. UN MODELO DE REFERENCIA PARA LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO.

### THE SPANISH CIVIL GUARD: A REFERENCE MODEL FOR THE FIGHT AGAINST ORGANIZED CRIME

Luis Peláez Piñeiro<sup>62</sup>.

#### RESUMEN

Desde su creación, la Guardia Civil de España ha afrontado la lucha contra el crimen organizado como uno de sus cometidos más importantes. En territorios donde los grupos criminales han adquirido gran fortaleza, especialmente para hacer uso de la violencia, el modelo de cuerpos de policía de naturaleza militar que operan como “fuerza robusta”, constituye un paradigma de gran interés, que se sitúa en el centro del debate sobre los cometidos que deben asumir los distintos ac-

---

62 Teniente Coronel de la Guardia Civil. Jefe del Departamento de Análisis Criminal de la Policía Judicial. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (España). Máster en Alta Dirección Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (España). Experto Universitario en prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo por la Universidad Rey Juan Carlos (España). Publicaciones, Coautor del artículo “*Panorama General del tráfico de drogas*”, en “*Manual de lucha contra la droga*”. Ed. Aranzadi-Thomson-Reuters (2011). Autor del artículo “*Situación del tráfico de drogas en España: Amenazas y respuestas*” en “*Criminalidad organizada trasnacional: una amenaza a la seguridad de los estados democráticos*” (2017) Editorial Tirant. Dirección. Avenida del Príncipe de Vergara 228. Madrid 28.016 (España). Teléfono: 0034-650-31.56.15. Correo electrónico: lpelaez@interior.es

tores que conforman el sistema de seguridad interior de los países, particularmente las fuerzas de policía y las fuerzas armadas. Recién cumplidos 175 años de historia, la Guardia Civil ha sabido adaptarse para actuar frente a las distintas manifestaciones de la delincuencia grave y organizada, conjugando sus valores tradicionales con sus modernas capacidades de actuación integral, siendo un modelo de versatilidad, polivalencia, flexibilidad y eficacia.

**Palabras Clave:** Policía con carácter militar. Fuerza robusta. Respuesta integral

## **ABSTRACT**

Since its creation, the Civil Guard of Spain has faced the fight against organized crime as one of its most important goals. In territories where criminal groups have acquired great strength, especially making use of violence, the model of police forces of a military nature that operate as a “strong force”, constitutes a paradigm of great interest, which is situated in the center of the debate in which roles has to be assumed by the different actors that make up the internal security system of the countries, particularly the police and armed forces. In their 175 years of history, the Civil Guard has learn how to act against the different manifestations of serious and organized crime, combining its traditional values with its modern capabilities for comprehensive action, being a model of versatility, flexibility and efficiency.

**Key Words:** Police with a military character, strong force, Comprehensive response.

## **1.- La Guardia Civil y la lucha contra el crimen organizado**

### **En el origen de su creación**

Se puede decir que la implicación de la Guardia Civil en la lucha contra el crimen organizado es consustancial a su existencia y, de hecho, es una de las principales razones de su creación.

De este modo, en el primer cuarto del Siglo XIX, recién acabada la guerra con la Francia de Napoleón Bonaparte, se vive en España una situación de inestabilidad política y social que debilitaba a las instituciones del Estado.

En este escenario, la inseguridad se extiende por los caminos españoles y el fenómeno del bandolerismo alcanza una muy alta incidencia.

En la guerra, se había utilizado como método de lucha la “guerrilla” (la palabra surge precisamente en este conflicto), lo que provoca que, acabado el conflicto, queden diseminados por diferentes zonas del territorio grupos de excombatientes, desertores y delincuentes liberados que, inadaptados a la nueva situación y a la vida civil, hacen del bandidismo su forma de vida. Los bandoleros operan como antes lo hicieron los guerrille-

ros: organizados en “partidas” o grupos muy móviles en zonas rurales, se ocultan en lugares de difícil acceso, están bien pertrechados y armados, conocen bien el territorio donde actúan y se apoyan para la logística en una parte de la población (la mayoría de las veces forzada). Su ocupación principal, para lo cual no dudan emplear la violencia, es el asalto a viajeros, carruajes y medios de transporte, el robo en haciendas, explotaciones y caseríos, el contrabando y la extorsión y el secuestro. Sin duda, es la máxima expresión del crimen organizado de la época disponiendo, por todo lo citado, de una alta capacidad de desestabilización<sup>63</sup>.

En este contexto, el 13 de mayo de 1844, se promulga el decreto fundacional de la Guardia Civil, como un instituto armado de naturaleza militar, pero con funciones de policía en el ámbito nacional y dedicado a combatir la delincuencia y garantizar la libre circulación de bienes y personas<sup>64</sup>. La Guardia Civil se convirtió pronto en un Cuerpo competente, eficaz, querido y respetado, que fue capaz de poner fin al fenómeno del bandolerismo y que se consolidó como referente para velar por la seguridad de todos los españoles.

---

63 Estamos hablando de la primera mitad del siglo XIX. Pero seguramente este ambiente no es muy diferente al que se vive hoy en día en algunas zonas de Latinoamérica, el Sahel africano u Oriente Medio.

64 Para organizar esta nueva fuerza se comisionó al mariscal de campo D. Francisco Javier Girón y Ezpeleta, II Duque de Ahumada. Un auténtico, visionario y competente líder que aún hoy en día es un referente para la Institución.

Algunas de las claves de su conformación, que en esencia perviven en la actualidad, son las siguientes:

Se da absoluta prioridad a la calidad de sus integrantes. En su origen, se nutre de efectivos muy seleccionados procedentes del Ejército<sup>65</sup>. Se incide especialmente en su formación (se exigía para el ingreso a todo su personal saber leer y escribir, lo que en la época no era poco ni baladí) y capacitación.

Tiene naturaleza militar y desde ese punto asume las mejores virtudes de lo castrense (entrega, sacrificio, vocación de servicio, disciplina, orden...etc). Pero, y aunque se le asignan determinadas misiones militares, su servicio es principalmente de carácter policial. Por ello, dependerá *“del Ministerio de la Guerra en lo concerniente a su organización, personal, disciplina, material y percibo de sus haberes”*, pero sobre todo del *“Ministerio de la Gobernación en lo relativo a su servicio peculiar y su movimiento.”* Esta doble dependencia, con algunas diferencias (por ejemplo, y ello no es una cuestión menor, ahora las retribuciones son abonadas por el Ministerio del Interior), se mantiene en la actualidad.

Se percibe al Cuerpo como una auténtica *“policía del Estado”* y no como una *“policía del Gobierno”*. Es una

---

65 El Duque de Ahumada recomendó cubrir la plantilla paulatina y selectivamente para garantizar la excelencia del personal. Suya es la siguiente cita: *“servirán más y ofrecerán más garantías de orden cinco mil hombres buenos que quince mil, no malos, sino medianos que fueran”*.

época donde el caciquismo, la corrupción (que había llevado incluso a la disolución de la policía civil) y la intervención en las instituciones eran demasiado frecuentes, la Guardia Civil es garantía de lealtad institucional y disciplina, pero también de independencia frente a la actuación espuria de la política.

Su orientación es preservar la seguridad pública y la defensa de los ciudadanos, todo ello operando en el marco que establece el pleno respeto a la legalidad vigente. Así, en el “Reglamento para el Servicio de la Guardia Civil” aprobado en 1844, se fija que el objeto primordial de la Institución es *“la conservación del orden público, la protección de las personas y las propiedades (...) y el auxilio que reclame la ejecución de las leyes”*.

Se le dota de las capacidades necesarias para cumplir sus funciones. De este modo, se concibe a la Guardia Civil como lo que hoy se denomina una *“fuerza robusta”*, es decir, como un *“tercer género”*, diferente y situado entre la policía y las fuerzas armadas, dotada de medios, equipamiento, mentalidad y entrenamiento para operar y desenvolverse en escenarios especialmente complejos y de crisis.

Para el desarrollo de sus actividades en la lucha contra la delincuencia, se le atribuye pronto el carácter de policía judicial, debiendo asumir su condición de *“auxiliares de los Jueces, Tribunales y del Ministerio Fiscal”*. De este modo, la Ley de Enjuiciamiento Criminal española (que, aunque con las naturales reformas es del año 1882)



recoge que constituirán la policía judicial (entre otros) “... *Los Jefes, Oficiales e individuos de la Guardia Civil...*”. Esta cuestión es esencial por cuanto la normativa penal y procesal es el marco de referencia principal de su trabajo y las herramientas que emplea, lo que garantiza ajustar su actuación a las leyes y tener siempre presente la defensa de los derechos de los ciudadanos, tanto de las víctimas como de los propios delincuentes. Además, para ello, opera bajo la dirección y supervisión funcional de las instituciones que conforman el poder judicial y no del ejecutivo.

Su filosofía de actuación debía distinguir a la Guardia Civil de los cuerpos policiales anteriores o contemporáneos y crear una auténtica identidad como institución con la cual deben identificarse todos sus miembros. Surge así enseguida (el 20 de diciembre de 1845) la “*Cartilla del Guardia Civil*”, documento que no solo establece sus procedimientos de actuación a modo de manual o doctrina (por ejemplo, instituye ya un aspecto clave relacionado con la proporcionalidad de la respuesta de los agentes), sino que constituye el auténtico referente ético de la Institución. A lo largo de su articulado, la “*Cartilla*” establece un código deontológico, todavía vigente por ser nada anacrónico, que busca dotar al personal de un alto concepto moral, de un sentido de la honradez y de la seriedad en el servicio, lo cual se resume en su artículo uno, donde se lee: “*El honor es la principal divisa del guardia civil; debe, por consiguiente, conservarlo sin mancha. Una vez perdido, no se recobra jamás*”.

Se imbuje al guardia civil de una profunda vocación humanitaria, de servicio al ciudadano, de socorro a la población y de asistencia a las víctimas. Así, la propia Cartilla y el Reglamento para el Servicio encomiendan al guardia civil el deber de auxiliar a la población en caso de catástrofes, siniestros y accidentes. Los servicios humanitarios fueron así un pilar base de la creación y organización del Instituto<sup>66</sup>.

Todas estas cuestiones, y algunas otras, conforman el núcleo esencial de la Guardia Civil, que vertebra su espíritu de Cuerpo y que, con algunos y lógicos cambios, ha venido manteniendo para consolidarse como una institución eficaz en la lucha contra la delincuencia y en particular contra el crimen organizado, siendo la Institución de referencia en los ámbitos de la seguridad ciudadana, seguridad pública y seguridad nacional<sup>67</sup>.

---

66 La Orden Civil de la Beneficencia fue creada el 17 de mayo de 1856 con el II con el fin de recompensar actuaciones o servicios extraordinarios llevados a cabo en el transcurso de desastres. El Consejo de Ministros de 4 de octubre de 1929 concedió a la Guardia Civil, la Gran Cruz de la Orden Civil de la Beneficencia. La concesión constituyó el reconocimiento oficial que ya existía entre la ciudadanía. Desde entonces a la Guardia Civil se la conoce como "*La Benemérita*".

67 La seguridad ciudadana se orienta a la defensa de las personas y se centra en la protección de sus derechos y su integridad física y patrimonial. La seguridad pública tiene por objeto la defensa de la sociedad en su conjunto y la protección del entorno, el marco de convivencia y de los servicios. La seguridad nacional busca la protección del Estado, y se orienta a la defensa de la integridad territorial, la estabilidad de las instituciones, los equilibrios internacionales, la democracia y la gobernabilidad.

## 2.- Marco de referencia actual de La Guardia Civil

La Guardia Civil ha experimentado una natural evolución en cuanto a su organización, métodos y procedimientos, capacidades y también en su base legal. En este sentido, su marco de referencia actual es el derivado de la transición política y el asentamiento de la democracia en España.

De este modo, la Guardia Civil se configura hoy como un instituto armado de seguridad, de naturaleza militar integrante de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Constituye así una organización formada por más de 75.000 mujeres y hombres, dotada de medios y recursos adecuados que, si bien mantiene una vinculación con el Ministerio de Defensa<sup>68</sup>, depende para el servicio del Ministerio del Interior, y desarrolla cometidos de policía integral en todo el territorio nacional.

La Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado es la que fija el marco de competencias de la Guardia Civil sobre la base del mandato del artículo 104 de la Constitución Española promulgada en el año 1978.

Así, a partir de la citada ley, pero también de otras normas complementarias, y desde la misión general de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades

68 Para algunas cuestiones de carácter organizativo y estatutario. También para el cumplimiento de las misiones de carácter militar que dicho Ministerio de Defensa o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa.

y garantizar la seguridad ciudadana, las actuaciones de la Guardia Civil son afrontadas desde la asunción de, y entre otras<sup>69</sup>, sus funciones como:

- Policía administrativa, que, en coordinación con diferentes autoridades y organismos de las Administraciones Públicas, vela por el cumplimiento y aplicación de las leyes y disposiciones generales y de forma específica, de algunas leyes especiales.
- Policía fiscal, que, en coordinación con la administración aduanera, actúa como resguardo fiscal del Estado, desarrollando las actuaciones que sean necesarias para prevenir, vigilar y perseguir el contrabando.
- Policía de fronteras, que vigila las costas y fronteras nacionales y las exteriores de la Unión Europea.
- Policía de seguridad ciudadana, que previene la comisión de hechos delictivos y preserva el orden público.
- Guardacostas, que ejerce todas sus funciones en el mar territorial.

---

69 La Guardia Civil ejerce también otras funciones como por ejemplo las de policía vial o policía medioambiental.

- Policía judicial, que, bajo la dependencia de los Juzgados y Tribunales y el Ministerio Fiscal, investiga la comisión de infracciones penales (comunes, graves o asociados a la delincuencia organizada) para descubrir a los presuntos culpables, amparar a las víctimas y asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito.
- Policía de protección civil, que actúa e interviene, integrada en la respuesta de los poderes públicos, ante situaciones de catástrofe o riesgo para la protección y socorro de personas y bienes.

Todas estas funciones, muy diferentes a las asignadas a las Fuerzas Armadas<sup>70</sup>, no se conciben de manera aislada, sino holística e integralmente, de modo que puedan hacer frente a las diferentes amenazas que inciden en los diferentes niveles de la seguridad. Una de ellas es sin duda el crimen organizado.

Para ello, dispone de una organización y estructura adecuada al desempeño de sus cometidos y de las capacidades suficientes para afrontarlas desde un enfoque multidisciplinar mediante el empleo combinado de sus diferentes especialidades.

---

<sup>70</sup> El artículo 8.1 de la Constitución española dispone que “*las Fuerzas Armadas, .... tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional*”

### **3.- Respuesta de La Guardia Civil contra el crimen organizado**

#### ***3.1.- Caracterización general de la delincuencia organizado***

Para establecer su estrategia frente al crimen organizado, la Guardia Civil parte de la idea de que es necesario tratar de caracterizarlo al menos en sus líneas generales, pues ello es lo que va a determinar la elección de las líneas de respuesta institucional más adecuadas.

Sobre esta base, de acuerdo con los diferentes documentos de evaluación de la amenaza, de la variada doctrina académica y de la propia experiencia, se puede establecer que la delincuencia organizada responde a patrones generales que la definen.

Entre ellos se puede destacar su finalidad esencialmente económica, su vocación de continuidad en el tiempo, su articulación en grupos estructurados y jerarquizados de diferente entidad, su empleo de medidas de seguridad para protegerse de la acción de otros grupos o de los Estados, su permanente capacidad de adaptación y evolución, su potencial de desestabilización, sus conexiones con otras amenazas o, definitivamente, su transnacionalidad.

A partir de ello, y considerando que cada grupo criminal opera de acuerdo con sus propias características y condicionantes, la Guardia Civil ha ido evolucionando en su organización, sus capacidades, sus procedimientos y su filosofía de trabajo, para adaptar su respuesta a las

diferentes amenazas criminales que debe gestionar.

El análisis permanente de la situación del crimen organizado, puesto en relación con las características internas de la institución (Debilidades y Fortalezas) y su posición en el entorno (Amenazas y Oportunidades), ordena la elección de su orientación estratégica.

En referencia a dicho entorno, es preciso destacar que, por diferentes razones (geográficas, económicas, sociales, políticas...etc), España es un escenario donde operan o tienen conexiones grupos criminales de diversa condición, con especial referencia a las grandes corporaciones del crimen organizado de carácter transnacional. Estos grupos desarrollan múltiples actividades o negocios delictivos, unos principales y otros instrumentales.

### ***3.2.- Estrategia de respuesta***

A partir de lo anterior, de manera alineada con el marco de referencia estratégico y de respuesta internacional<sup>71</sup>, nacional y corporativo y en el marco de sus competencias, la Guardia Civil actúa en el ámbito de la lucha contra el crimen organizado de acuerdo con los siguientes principios generales:

- Enfoque multidisciplinar para una respuesta integral, mediante el empleo combinado de sus capacidades y especialidades en materia de prevención, inteligencia e investigación criminal.

---

<sup>71</sup> Especialmente de su entorno geoestratégico más cercano, donde Latinoamérica, la Unión Europea, el Mediterráneo o el Magreb y Sahel conforman

- Coordinación nacional con los Juzgados y Tribunales y el Ministerio Fiscal, y con el resto de los operadores de seguridad, tanto de forma directa como a través de los órganos establecidos para garantizar y facilitar la colaboración policial.
- Colaboración internacional a nivel bilateral o a través y en el seno de los diferentes convenios y organismos de cooperación internacional, como Interpol o Europol.
- Cooperación y generación de valor con y hacia el resto de administraciones, organismos, academia, sector privado, sociedad civil, tercer sector y, sobre todo, hacia el ciudadano.
- Formación y especialización, al impartir capacitación y actualización específica y de calidad a su personal y al constituir Unidades altamente especializadas.
- Procedimientos de trabajo, calidad y evaluación, al normalizar procedimientos y elaborar una consolidada doctrina de trabajo con guías y protocolos de actuación.
- Recursos suficientes, tanto humanos como materiales, de acuerdo a sus misiones y a la evolución y características de cada amenaza para brindar una respuesta adecuada y proporcional.



- Responsabilidad, gestión abierta, transparencia y rendición de cuentas, en la gestión moderna de la seguridad resulta fundamental contar con la participación del ciudadano y de los diferentes sectores sociales para la definición y establecimiento de líneas de acción y planes específicos, de manera que tengan en cuenta los problemas singulares o los de mayor preocupación. Por medio de la rendición de cuentas, se explican a la sociedad las acciones emprendidas y se acepta consecuentemente la responsabilidad de estas. Mediante la transparencia, se muestra el funcionamiento y las actividades de la organización a la sociedad y se somete a la evaluación de los ciudadanos, para así ofrecer una información veraz sobre su gestión y los resultados de las actuaciones y servicios.

La responsabilidad implica actuar con pleno respeto a la ley y los derechos humanos, con sujeción a la dirección de las autoridades civiles y con una clara cadena de mando.

### **3.3.- Líneas de actuación**

Sobre la base de las características citadas, la actuación sobre la delincuencia grave y organizada descansa esencialmente en sus Unidades de inteligencia e investigación criminal, que operan de acuerdo con las siguientes líneas de actuación:

- Conocer el funcionamiento y organización de las estructuras criminales: Constituye la base de todas las actuaciones posteriores; es una labor esencialmente de inteligencia y análisis.
- Desarticular las estructuras criminales, incidiendo en la neutralización procesal de sus líderes e integrantes, así como en dismantelar su infraestructura logística, mediante la investigación y el empleo de las diferentes herramientas previstas en el derecho adjetivo<sup>72</sup>.
- Privar a los participantes en las actividades delincuenciales de los beneficios, efectos y productos del delito, evitando que este resulte rentable. Las investigaciones sobre blanqueo de capitales y el empleo de los procedimientos de localización y recuperación de activos criminales resultan esenciales.
- Proteger, recuperar y reparar a las víctimas. La línea con el mejor derecho sitúa a la víctima en el centro de las actuaciones, lo cual resulta especialmente importante en determinadas manifestaciones del crimen organizado (trata de seres humano, tráfico de inmigrantes, etc.).

---

72 Interceptación de comunicaciones, inspección ocular del escenario del crimen, cibercapacidades, agentes encubiertos, testigos protegidos, prueba pericial de inteligencia, gestión de informadores, vigilancias y seguimientos, medios técnicos especiales...etc.

### 3.4. Una fuerza robusta

Incidir en la condición de la Guardia Civil para garantizar la convivencia y la seguridad de los ciudadanos operando como una “*fuerza robusta*” puede ser de especial interés; este término implica que esté dotada de preparación y de altas capacidades de actuación integral para intervenir con una visión policial en escenarios complejos y de conflicto (las denominadas “*áreas grises*”<sup>73</sup>), contra “amenazas, conflictos o guerras híbridas”<sup>74</sup> y/o frente a actores no estatales (las organizaciones criminales) que buscan desestabilizar al Estado creando espacios de impunidad a través de, entre otras formas de actuación, el uso de la violencia y la ocupación del territorio.

Estas capacidades, no disponibles en fuerzas o agencias de policía orientadas exclusivamente a la seguridad ciudadana o la investigación, le permiten desarrollar misiones como el control de zonas mediante presencia y patrullaje en espacios rurales, urbanos o difíciles (selva, montaña, etc.), la impermeabilización de fronteras, la vigilancia de vías de comunicación, la protección de itinerarios e infraestructuras críticas, la interceptación de objetivos o la obtención de información.

Estos cometidos podrían considerarse como

---

73 Se podría definir la “*zona gris*” como el espacio que se encuentra entre la resolución del conflicto en el marco de la legalidad nacional e internacional (zona blanca), y el enfrentamiento armado abierto (zona negra).

74 Por ejemplo, el terrorismo, conflictos armados, amenazas cibernéticas, crisis financieras y energéticas provocadas, espionaje, subversión, piratería, por supuesto el crimen organizado, y la combinación de todas a algunas de ellas, son ámbitos que hoy dan lugar a las citadas amenazas híbridas.

propios de las fuerzas armadas en un escenario de conflicto armado o incluso bélico. Pero cuando se habla de actuar con una visión policial, se hace referencia a la idea de patrullar, no de ocupar; de detener o de neutralizar, no de eliminar o destruir; de operar frente a criminales, no contra enemigos; de estado de derecho, no de estado de excepción, aunque la situación sea excepcional; de trabajar con el marco legal vigente como referencia principal y de asegurar o recuperar la convivencia de los ciudadanos, no de limitar sus derechos; de proteger y amparar a las víctimas. Todos los aspectos aquí mencionados se encuentran profundamente interiorizados y asumidos en la cultura corporativa de la Guardia Civil.

Sus capacidades como fuerza robusta, combinadas con una orientación desde la inteligencia y en apoyo a la investigación criminal como líneas de trabajo principales, se han ido desarrollando en la Guardia Civil de manera progresiva, lo cual le ha permitido adaptar su respuesta a las diferentes amenazas a las que ha debido hacer frente, tanto a nivel nacional como internacional.

En este sentido, y como ejemplo, la Guardia Civil ha intervenido de manera decisiva, asumiendo el esfuerzo principal, para ofrecer un respuesta proporcional y adaptada en el interior del territorio español en los siguientes escenarios:

- Bandolerismo: Objeto principal de su creación, y a lo cual ya se ha hecho referencia.
- “Maquis”: Movimiento guerrillero que, acaba-

da la guerra civil española, se mantuvo activa en grupos aislados (“partidas”) en las zonas montañosas y rurales de España. Actuaba en grupos bien armados y muy móviles, mediante ataques a pequeña escala con el objetivo de debilitar al régimen vigente en aquel momento con una orientación de desgaste. Sus tácticas incluían esencialmente emboscadas, sabotajes, incursiones, cortes de vías de suministro y comunicación, secuestro de personas, interceptación de las líneas de comunicaciones (teléfono, telégrafo...etc.). Su actuación se basaba en un profundo conocimiento del terreno y un cierto apoyo voluntario o forzado de la población local para operar de manera oculta, actuar por sorpresa y moverse con rapidez. Lo subordinaba todo al hostigamiento, por lo cual se buscaba erosionar al adversario operando en pequeñas acciones en vez de derrotarle directamente en un enfrentamiento abierto, con el objetivo de lograr apoyo internacional y la respuesta de la población mediante insurrección. La Guardia Civil se adaptó y adoptó un enfoque de contraguerrilla, operando en pequeñas unidades muy móviles y con un conjunto de técnicas y tácticas que incluía actuaciones operativas y de inteligencia. Este enfoque terminó por degradar la capacidad de acción de dicho movimiento, provocando su desaparición.

- Terrorismo: En particular el de la organización terrorista ETA. En una fase de su triste historia, esta banda criminal actuó bajo la estrategia de la lucha subversiva revolucionaria, empleando, entre otras tácticas, acciones de hostigamiento y atentados contra personas, infraestructuras y bienes en una zona rural y urbana y con relieve accidentado, buscando generar la sensación de control del territorio, incluyendo el intento de establecer zonas liberadas sin la presencia del Estado.

La Guardia Civil creó Unidades especiales y entrenadas para operar en dicho terreno, con el objeto de dificultar la vida y movimientos de los terroristas, obligando a ETA a modificar su estrategia y recuperando una iniciativa y presencia que estaba siendo cuestionada. La actuación integral de la Guardia Civil, basada principalmente en la inteligencia e investigación a nivel nacional e internacional, fue clave y decisiva para alcanzar la derrota policial de ETA.

- Crimen organizado: En la actualidad, complementa la actuación preventiva ordinaria y a través de planes especiales que implican la actuación combinada de sus capacidades de inteligencia, investigación y respuesta; busca desarticular las organizaciones criminales, reestablecer el principio de autoridad y mitigar la sensación de impunidad que se genera en zonas de especial implantación del crimen

organizado. Ejemplos de estas iniciativas pueden ser la actuación frente al contrabando de tabaco en la frontera con Andorra o aquellas contra el narcotráfico o las mafias del tráfico de personas en el Estrecho de Gibraltar.

Estas capacidades de fuerza robusta permiten a la Guardia Civil actuar también en el ámbito internacional<sup>75</sup> en operaciones de gestión de crisis o de “post conflicto” en apoyo español, a requerimientos del Estado afectado o bajo el mandato de diferentes organismos como Naciones Unidas, la Unión Europea, la OTAN, la OSCE y la Coalición Internacional contra el DAESH.

Su actuación puede realizarse integrada en contingentes militares, desarrollando misiones de carácter militar, o bien bajo una autoridad de componente civil al asumir misiones de carácter policial dirigidas al restablecimiento o fortalecimiento institucional, en sustitución temporal o en apoyo a las fuerzas locales.

Estos cometidos se han asumido con despliegues recientes en misiones internacionales como Bosnia, Kosovo, Mali, República Centroafricana, Líbano o

---

75 La proyección internacional de la Guardia Civil no es algo nuevo. Sólo tres años después de su creación en 1844 realizaron su primera misión en el exterior: una unidad de Caballería de la Guardia Civil patrulló y garantizó la seguridad de los ciudadanos de Oporto (Portugal) en un momento donde el país vecino se encontraba en plena guerra civil y necesitaba pacificar el norte del país. Desde ese momento, ha participado en misiones en el exterior en El Salvador (1867 y 1912), Perú (1855 y 1921), Guatemala (1894, 1912 y 1960), Colombia (1902, 1916 y 1919), Costa Rica (1920) o Venezuela (1936-1940), entre otros muchos ejemplos.

Afganistán, operando en escenarios muy complejos de posconflicto o de pleno conflicto.

Finalmente, la Guardia Civil asume cometidos orientados a adiestrar y capacitar a las policías de otros países. En este sentido destaca, por ejemplo, el proyecto de la Unión Europea denominado GAR-SI SAHEL, desarrollado actualmente en varios países del Sahel africano<sup>76</sup> y liderado por la Guardia Civil, y que tiene como objetivo esencial precisamente la constitución de Unidades de “respuesta robusta”.

#### **4.- Conclusiones**

Existe un intenso debate sobre el empleo de las fuerzas armadas como respuesta principal, actuando de manera conjunta o en apoyo a la policía en escenarios donde el crimen organizado se manifiesta con altas capacidades para el empleo de la violencia y donde algunos cuerpos de policía se pueden ver desbordados. La existencia de nuevas amenazas difusas, mixtas o híbridas acrecientan la reflexión sobre un nuevo paradigma de fuerzas armadas orientado a asumir estas misiones.

Frente a lo anterior, el modelo de las fuerzas -que aúna medios, técnicas y procedimientos de respuesta operativa robusta con una filosofía de empleo eminentemente policial- puede conformar un referente

---

76 Mauritania, Burkina Faso, Níger, Mali, Senegal y Chad. Se trata de países con escenarios de conflicto con amplias extensiones de territorio, fronteras porosas y con presencia de grupos con gran capacidad de control de zonas y de actuación armada que conforman ejemplos de amenazas mixtas entre el crimen organizado y el terrorismo.



y alternativa de especial interés en los escenarios de crisis citados.

La historia, la geografía, la naturaleza de cada conflicto, la situación sociopolítica e incluso la coyuntura económica de cada Estado influirá de manera decisiva en adoptar uno u otro modelo de respuesta.

En este sentido, la Guardia Civil de España es un ejemplo de cuerpo de seguridad con funciones de policía, pero con naturaleza militar, que ha sabido adaptarse y evolucionar para constituirse en referente en la lucha contra la delincuencia grave y organizada y las diferentes amenazas, que tanto a nivel nacional como internacional han conformado una de sus misiones principales desde su fundación.

Por ello, viene siendo de manera recurrente, la Institución más valorada por los españoles.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Alda Mejías, S. (2012). “*La participación militar en el combate contra la violencia criminal*”. Cuadernos de estrategia, ISSN 1697-6924, N.º. 158, 2012 (Ejemplar dedicado a: Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica), págs. 196-232.

Alda Mejías, S. (2014). “*La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina*”. Cuadernos de estrategia, ISSN 1697-6924, N.º. 171, 2014 (Ejemplar dedicado a:

- Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa), págs. 57-86.
- Alda Mejías, S. (2019). “*El reto de adecuar las Fuerzas Armadas a las misiones que desempeñan en América Latina. ¿Cómo han de ser estas fuerzas?*”. Documento de Opinión Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE 92/2019.
- De la Corte Ibáñez, L. y A. Giménez-Salinas Framis. (2010), “*Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada*”. Ariel-Planeta.
- Gómez-Fouz, J.R. (1992). “*La Brigadilla*”. Guerra Civil. Maquis y Guerrilleros. Editorial Silverio Cañada. Biblioteca Julio Somoza. Temas de investigación asturiana.
- López Corral, M. (2009). “*La Guardia Civil, Claves históricas para entender a la Benemérita y sus hombres*”. La Esfera de los Libros.
- Martinez Viqueira, E. (2019) “*Hombres de honor: El duque de Abumada y la fundación de la Guardia Civil*”. Editorial La Esfera de los Libros
- Sansó-Rubert P. D. (2013). “*La seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas: ¿despropósito o último recurso frente a la delincuencia organizada?*”. Revista Criminalidad, Vol. 55 (2): 119-133.
- Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba la “*Estrategia Na-*

*cional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023. La seguridad es un proyecto en común*". BOE n° 46 de fecha 22 de febrero de 2019. España.

Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la *“Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos”*. BOE n° 309 de fecha 21 de diciembre de 2017. España

Guardia Civil. web. Institucional. <https://www.guardia-civil.es/es/institucional/Conocenos/historia-guarcivil/index.htm>



## 11. LA GUARDIA NACIONAL A UN AÑO DE SU CREACIÓN Y LA PROFUNDIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

### THE NATIONAL GUARD ONE YEAR AFTER ITS CREATION AND THE DEEPENING OF THE PARTICIPATION OF THE ARMED FORCES IN PUBLIC SECURITY IN MEXICO

Yadira Gálvez Salvador<sup>77\*\*</sup>,

Alejandro Chanona Burguete<sup>78\*\*\*</sup>

#### RESUMEN

La Guardia Nacional es uno de los pilares fundamentales de la estrategia de seguridad del gobierno del

<sup>77</sup> Una primera versión de este artículo fue publicada en el Boletín Democracia, Seguridad y Defensa de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, núm. 74, enero-junio 2020. Este texto es resultado del Proyecto de Investigación “Los Regionalismos frente a los retos y la complejidad de las amenazas a la seguridad contemporáneas” (PAPIIT- IN307018) de la UNAM.

<sup>\*\*</sup> Profesora Investigadora Asociada de Tiempo Completo en el Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales por la UNAM. Graduada del Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa, Universidad Nacional de Defensa, Washington, D.C.

<sup>78\*\*\*</sup> Profesor Investigador Titular de Tiempo Completo en el Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de UNAM. Doctor en Ciencia Política y Maestro en Estudios Políticos Europeos por la Universidad de Essex, Inglaterra. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel II. Director del Proyecto de Investigación PAPIIT-UNAM.

presidente Andrés Manuel López Obrador para hacer frente a la violencia e inseguridad en México. A pesar de que legalmente quedó establecida como un cuerpo policial de carácter civil, bajo el mando y control de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el desarrollo de esta fuerza de seguridad ha estado caracterizado por el liderazgo de instituciones militares, principalmente la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). El presente capítulo tiene como propósito analizar el desarrollo de la Guardia Nacional a un año de su creación, así como la profundización de la participación militar en seguridad pública.

**Palabras clave:** Guardia Nacional, estrategia de seguridad, cuerpo policial de carácter civil, profundización de participación militar en seguridad pública.

## **ABSTRACT**

The National Guard is one of the cornerstones of the security strategy of President Andrés Manuel López Obrador's government to address violence and insecurity in Mexico. Although it was legally established as a civilian police force under the command and control of the Secretariat of Security and Citizen Protection, the development of this security force has been characterized by the leadership of military institutions, mainly the Secretariat of National Defense (SEDENA). This chapter aims to analyzes the development of the National Guard created a year ago and the deepening of the military involvement in public security

**Keywords:** National Guard, security strategy, civilian police force, deepening of military involvement in public security.

## **Introducción**

La creación de la Guardia Nacional es uno de los pilares más importantes de la estrategia de seguridad del gobierno de México. Si bien fue concebido legalmente como un cuerpo de seguridad policial de carácter civil, el desarrollo de esta fuerza de seguridad ha estado marcada por el liderazgo de las instituciones militares, particularmente de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). La trayectoria de la participación de las instituciones militares mexicanas en tareas de apoyo al combate a la delincuencia organizada se ha ampliado de manera gradual, lo que incluye actividades en tareas de seguridad pública.

Este capítulo analiza los avances en el desarrollo de la Guardia Nacional, así como la profundización de la participación militar en la seguridad pública. Para lograr su objetivo, este artículo se divide en tres secciones. En la primera, se presenta un acercamiento a la crisis de seguridad de México como un elemento central para comprender la relevancia que la creación de una fuerza intermedia de seguridad, como la Guardia Nacional, adquiere en la estrategia del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. La segunda sección aborda el desarrollo de la Guardia Nacional, poniendo especial atención a la participación de las instituciones armadas en este

proceso. En el tercer apartado analiza la profundización de la participación militar en tareas de seguridad pública. Finalmente se presentan algunas reflexiones alrededor de las relaciones civil-militares, así como el futuro de la Guardia Nacional y de la participación militar.

## **1. La persistente crisis de seguridad y las fuerzas de seguridad intermedias**

Es claro que, a pesar de los esfuerzos emprendidos por los diversos gobiernos desde hace décadas, México no haya logrado consolidar un modelo de seguridad ciudadana efectivo que reduzca la violencia en el país. En el caso específico de la delincuencia organizada, las estrategias implementadas por los diversos gobiernos, centradas en la detención o abatimiento de los líderes de estas organizaciones (los denominados “objetivos prioritarios”), están lejos de considerarse exitosas. Desde que asumió la Presidencia, López Obrador afirmó que se dejaría atrás la guerra contra el narcotráfico y la estrategia centrada en la detención de los líderes (capos) de las organizaciones criminales.

México es un país con altos niveles de violencia criminal, ciudades como Acapulco y Tijuana han sido catalogadas en los primeros lugares de los *rankings* internacionales de ciudades más peligrosas del mundo. La fragmentación de los grupos criminales ha generado una mayor competencia por las rutas, territorios y mercados, así como el desarrollo de células y grupos más



pequeños de alcance local, algunos de los cuales llevan adelante actividades como secuestros, extorsiones, cobros de “derecho de piso” que generan un profundo daño en las comunidades y las personas.

Las organizaciones criminales destacan por sus capacidades operativas, la violencia exacerbada, el control de territorios, la cooptación de las autoridades a través de la corrupción y la intimidación, así como por la búsqueda de control social a través de diversos mecanismos. En 2019, la Fiscalía General de Justicia (FGR) reconoció la existencia de 37 grupos que operaban bajo el paraguas de nueve organizaciones criminales, ya sea como sus células o ramificaciones<sup>79</sup> (Monroy, 2019, 19 de mayo). Por su parte, a partir del análisis de contenidos de las publicaciones de “narco-blogs” en internet, *Crisis Group* identificó 463 organizaciones delictivas en el periodo 2009-2019 (Esberg, 2020, 19 de mayo).

Los homicidios dolosos y el número de personas desaparecidas dan cuenta de la persistente crisis de seguridad. El año 2019 cerró como el año más violento de la historia contemporánea del país, con 34,582 homicidios. En tanto que, entre enero y abril de 2020 se registraron 9,751 homicidios dolosos, 7,041 de estos cometidos con armas de fuego, de acuerdo con los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

---

79 Cártel Jalisco Nueva Generación, cártel de Sinaloa, cártel de los Arellano Félix, la Familia Michoacana, cártel de los Carrillo Fuentes, cártel de los Beltrán Leyva, cártel del Golfo, Caballeros Templarios; además de los desprendimientos de los Zetas que estaban operando en Tamaulipas a través de 3 grupos.

(2020, 20 de mayo). En el marco del confinamiento social y de las condiciones especiales que se han generado por la pandemia de COVID-19, la violencia no cede.

Es innegable que las amenazas transnacionales, como la delincuencia organizada, desdibujan las fronteras entre lo interno y lo externo (*interdoméstico*), así como entre la seguridad ciudadana y la seguridad interior, y la de ésta última con la seguridad nacional. Las características de las organizaciones criminales transnacionales hacen necesarias estrategias multidimensionales enfocadas en la desarticulación de estas organizaciones y de sus células criminales, a partir del diagnóstico de sus dinámicas particulares, considerando su diversidad y las formas de apropiación de los espacios territoriales, económicos y sociales que han desarrollado a lo largo del tiempo.

Asimismo, se deben encauzar esfuerzos en la puesta en marcha de políticas de prevención de las violencias y en nuevos enfoques alrededor de las políticas de drogas, incluyendo el de reducción de daños y riesgos del consumo de drogas. Esto último es un tema fundamental en un país en el que se ha incrementado el consumo de drogas ilegales<sup>80</sup> y que juega un papel clave en su producción y tráfico hacia Estados Unidos. Tam-

---

80 La Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017 (ENCODAT), arrojó que la prevalencia del consumo de cualquier droga alguna vez en la vida en la población general fue de un promedio de 10.3%, en tanto que el consumo durante el último año fue de 2.9%, en ambos casos se identificaron incrementos significativos respecto al ejercicio previo realizado en 2011. Asimismo, se calcula que 0.6% de la población (alrededor de 546 mil personas) ha desarrollado dependencia a cualquier droga (Gobierno de México, 2019)

poco hay que dejar de lado que la crisis de inseguridad también es resultado de otro tipo de delitos, como las actividades de la delincuencia común<sup>81</sup>. Mención especial merece la violencia de género y especialmente los crímenes feminicidas que también se han incrementado.

En este contexto, resulta necesario fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad y de procuración e impartición de justicia, así como impulsar alianzas con los sectores social y privado. Frente a las características y las capacidades logísticas, operacionales y de fuego de las organizaciones criminales, una de las respuestas podría ser el desarrollo de fuerzas híbridas o intermedias que combinen capacidades de inteligencia y uso de la fuerza (armamento, técnicas especializadas de empleo de la fuerza y despliegue) con elementos de protección de las personas propios de las policías. Este enfoque parte de un diseño institucional mucho más centralizado, jerárquico y disciplinado que el de las policías regulares, por lo que generalmente es militarizado o bien son de carácter civil con algunas características de tipo militar relacionadas con la estructura organizacional, la doctrina y el armamento (Lutterbeck, 2013:7-9).

A estas fuerzas de seguridad intermedias, también denominadas Fuerzas Policiales de Estabilidad (Burgoyne, 2019), corresponden los modelos de Gendarmerías, Guardias Nacionales, Guardias Civiles o Carabineros que hay en diversos países. Se trata de “una fuerza po-

---

81 El robo es el principal delito que se comete en México.

lial de alto nivel que se dedica a una variedad de tareas como el control de multitudes y disturbios, armas y tácticas especiales e investigaciones de grupos delictivos organizados” (Kelly, et. al, 2009, apúd. Burgoyne, 2019:4).

La Guardia Nacional de México pretende convertirse en esa fuerza intermedia. Sin embargo, si bien formalmente es una institución de carácter civil, la trayectoria que ha tenido en su primer año de operación nos lleva a presumir que, desde un inicio, se apostó por aprovechar las capacidades ya instaladas y la experiencia de las Fuerzas Armadas, particularmente de la Policía Militar. En un escenario en que la crisis de inseguridad y violencia se combina con la fragilidad de las instituciones policiales, el gobierno de México ha decidido apoyarse en las instituciones militares para el desarrollo de la estrategia de seguridad, tanto en lo referente a la Guardia Nacional, como en el marco más amplio de la denominada construcción de paz.

## **2. El primer año de la Guardia Nacional: despliegue, estado de fuerza y actividades**

La creación y desarrollo de la Guardia Nacional es una de las grandes apuestas del gobierno de Andrés Manuel López Obrador para enfrentar la crisis de seguridad en México y reducir los altos niveles de violencia en el país. Su creación se estableció en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, presentado el 14 de noviembre de 2018, documento en el que se reconoció la

imposibilidad de retirar a las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad pública.

El proceso legislativo que llevó a los consensos para aprobar las reformas constitucionales que dieron origen a la Guardia Nacional se caracterizó por las discusiones sobre su carácter (civil o militar), así como sobre los alcances de la participación militar en el proceso y las atribuciones del nuevo cuerpo de seguridad.<sup>82</sup> Finalmente, se acordó que el nuevo cuerpo de policía sería civil y que quedaría adscrito a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC). Asimismo, se estableció que su pie veterano se conformara por miembros de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal<sup>83</sup>.

Un aspecto sustantivo de este proceso fueron también los consensos alrededor de la importancia de que existiera una Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la incorporación de la Ley Nacional del Registro Nacional de Detenciones como parte de las leyes secundarias de operación de la Guardia Nacional. Estos instrumentos, de la mano del andamiaje jurídico e institucional en materia de atención a víctimas y protección y defensa

---

82 El referente inmediato a estas discusiones alrededor del papel de las Fuerzas Armadas en seguridad interior y seguridad pública fue el proceso de aprobación de la Ley de Seguridad Interior y su declaratoria de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 15 de noviembre de 2018.

83 Cabe mencionar que se decidió disolver la Policía Federal, por lo que los recursos humanos, financieros y materiales de la Policía Federal fueron transferidos a la Guardia Nacional. La inconformidad de algunos elementos de la Policía Federal con su adscripción a la Guardia se hizo pública a través de una serie de manifestaciones, al tiempo que se generó un conflicto laboral con algunos miembros de la corporación.

de los Derechos Humanos, deberían formar un cuerpo normativo e institucional que permitiese avanzar hacia un modelo de seguridad efectivo, centrado en la protección de las personas, garante de sus derechos humanos y libertades fundamentales y apegado a las mejores prácticas del uso de la fuerza. El tema no es menor en un país que oficialmente reconoce que hay 73,201 personas sin localizar<sup>84</sup> y 3,978 fosas clandestinas<sup>85</sup> (Redacción Animal Político, 2020, 13 de julio).

No obstante, el desarrollo de la Guardia Nacional se ha caracterizado por el papel central que las instituciones militares han tenido en su desarrollo, tanto a través del personal asignado para formar parte de la nueva corporación y el nombramiento de mandos, como en lo relacionado con la capacitación, operación y el reclutamiento. El nombramiento del General Luis Rodríguez Bucio, que en ese momento se encontraba en proceso de retiro, como su Comandante, abrió un debate alrededor de la línea de mando, así como de las cuestiones doctrinales y operativas. Asimismo, la creación de la Guardia implicó integrar los activos (personal e infraestructura) de la Policía Federal, en vista de su extinción.<sup>86</sup>

---

84 La cifra de 73,201 personas sin localizar corresponde a los registros desde 1964. Previo al 2006, el número de personas desaparecidas era de 1,523, por lo que la mayoría (71,678) corresponde al periodo 2006-2020 (Redacción Animal Político, 2020, 13 de julio).

85 En el periodo enero 2006-julio 2020 (Redacción Animal Político, 2020, 13 de julio).

86 Entre otros aspectos, esto generó un conflicto laboral entre miembros de la Policía Federal y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Para hacer efectiva la extinción y la integración de los activos de la Policía Federal a la Guardia Nacional se estableció una Unidad de Transición dentro de la

El 26 de abril de 2019, cuando aún no se habían aprobado sus leyes secundarias<sup>87</sup>, la primera Coordinación de la Guardia Nacional inició operaciones en Minatitlán, Coatzacoalcos y Cosoleacaque, en el estado de Veracruz, ante el incremento de la violencia en esas zonas y como respuesta del gobierno al ataque armado ocurrido días antes en Minatitlán en el que perdieron la vida 14 personas. Igualmente, se anunciaron despliegues en Salina Cruz (Oaxaca); Tijuana (Baja California) y en Cancún, en el municipio de Benito Juárez (Quintana Roo). Oficialmente, las actividades a de la Guardia Nacional nivel nacional iniciaron el 30 de junio de 2020. Su diseño inicial contempló 266 coordinaciones regionales y 32 a nivel estatal, al tiempo que se estableció como meta tener 92,000 elementos en activo para finales del año, misma que no se alcanzó.

Los datos presentados en su Primer Informe de Actividades señalan que, al 31 de diciembre de 2019, la Guardia Nacional contaba con un estado de fuerza de 78,699 elementos, estando en marcha el proceso de incorporación de 9,147 personas provenientes de áreas especializadas y administrativas de la Policía Federal. El informe señala además que se encuentran desplegados

---

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. De acuerdo con datos de transparencia, al 18 de mayo de 2020, 25,894 elementos de la Policía Federal habían aceptado incorporarse a la Guardia Nacional (Guardia Nacional, 2020, 18 de mayo).

87 Se trata de las siguientes cuatro leyes: 1) Ley Orgánica de la Guardia Nacional; 2) Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, 3) Ley Nacional del Registro Nacional de Detenciones y 4) Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en vigor desde el 28 de mayo de 2019

74,437 elementos en 150 regiones, en los 32 estados de México, es decir, un avance de 56.3% respecto a la meta original de las 266 regiones (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2020). El 24 de abril de 2020 se dieron a conocer una serie de datos sobre los avances en la conformación de la Guardia Nacional en la conferencia matutina del Presidente de la República. El comparativo se presenta a continuación:

**Cuadro 1.** Comparativo personal Guardia Nacional, diciembre 2019-abril 2020

<b>Primer Informe de la Guardia Nacional (Datos al 31 de diciembre de 2019)</b>		<b>Informe del Comisario de la Guardia Nacional, (Elementos desplegados, abril de 2020)</b>	
Policía Militar	48,035	Policía Militar y Policía Naval	52,553
Policía Naval	12,798	Policía Federal	18,240
Policía Federal	17,866	SEDENA en apoyo a la GN	5,980
<b>Total Guardia Nacional</b>	<b>78,699</b>		
<b>Total desplegados</b>	<b>74,437</b>	<b>Total desplegados</b>	<b>76,773</b>
SEDENA y SEMAR en apoyo a la GN*	13,954	Adiestramiento	9,236
		Altas 2020	6,373
		Unidades Especializadas	8,374
		<b>Gran total</b>	<b>100,759</b>



Elaboración propia, con datos del Primer Informe de la Guardia Nacional (2020, pp. 25 y 65) y del Informe del Comisario de la Guardia Nacional en la conferencia mañanera del 24 de abril de 2020.

\*Este dato se encuentra en la página 149 del Primer Informe de la Guardia Nacional. El lector puede notar que en el caso del informe de abril de 2020 el número de personal de SEDENA en apoyo a la GN se sumó al total de desplegados. Desde un inicio la información sobre los elementos que conforman la guardia ha variado, dependiendo de la forma en la que es presentada la información, situación que dificulta el seguimiento de sus avances.

Como se muestra en el cuadro, tomando como referencia los datos presentados en abril de 2020, la Policía Militar y la Policía Naval suman el 68.4% de los elementos de la Guardia, el 23.7% de la Policía Federal; al tiempo que el personal de SEDENA que opera en apoyo a la Guardia Nacional aporta 7.78% de los elementos totales. En conjunto, el 76.18% del personal de la Guardia Nacional es de origen militar; cifras a las que hay que agregar el número de personal desplegado por SEDENA y la Secretaría de Marina (SEMAR) en tareas de apoyo a la seguridad pública, que son independientes de los números presentados por la Coordinación de la Guardia Nacional. De acuerdo con la información del Segundo Informe de Gobierno, al 30 de junio de 2020, estaban en operación 176 Coordinaciones Regionales

con un despliegue de 90,000 efectivos (Presidencia de la República, 2020)

De esta manera, si bien administrativamente se encuentra adscrita a la SSPC, el desarrollo de la Guardia Nacional ha recaído en las Fuerzas Armadas, que aportan el grueso de miembros, a través de personal comisionado mediante la figura de “separación funcional”. Los elementos asignados a la Guardia Nacional conservan el grado, rango y prestaciones de su fuerza de origen a la cual pueden reintegrarse.<sup>88</sup> Para decirlo en términos coloquiales, el personal de SEDENA y SEMAR está “prestado” a la Guardia Nacional y son las instituciones armadas las que se hacen cargo de sus salarios y prestaciones.<sup>89</sup>

La integración de los elementos provenientes de tres distintas fuerzas (Policía Militar, Policía Naval y Policía Federal) para conformar la Guardia Nacional es una cuestión que va más allá de los números y se relaciona con la estructura, cultura organizacional, formación, doctrina y disciplina de cada una de las corporaciones.

---

88 El Acuerdo por el que se Establecen los Elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2020, establece que cuando un elemento de la Guardia se reincorpore a su fuerza de origen también se reconocerán: el tiempo de servicio en la Guardia Nacional para efectos de antigüedad, los ascensos y condecoraciones que hayan tenido, así como los estudios realizados.

89 Así lo afirman ambas dependencias en sus respuestas a las solicitudes de información con números de folio 0001300017720, para el caso de SEMAR del 25 de febrero de 2020 y folio 0000700069720 para el caso de SEDENA del 02 de abril de 2020.

A mediano y largo plazo, la consolidación de la Guardia Nacional requerirá de la homologación de la doctrina, los elementos disciplinares, la estructura de mando y, lo más difícil, el desarrollo del espíritu de cuerpo y de su identidad (Gálvez, 2019).

En este contexto, los programas de capacitación y adiestramiento de la Guardia Nacional resultan importantes por dos cuestiones. En primer lugar, para que los miembros de esta corporación cuenten con todos los conocimientos necesarios para llevar adelante sus tareas (formación policial para la prevención de la delincuencia y la violencia, proximidad social, derechos humanos, detenciones); y para que se encuentren en óptimas condiciones físicas para lograrlo y cuenten con el entrenamiento, la disciplina y los elementos técnicos de manejo de armamento propios de su función (formación militar). En segundo lugar, la capacitación es un tema toral para el desarrollo del sentido de pertenencia, el espíritu de cuerpo y la doctrina propia de la Guardia Nacional.

El programa de capacitación y adiestramiento de la Guardia Nacional incluye un curso obligatorio de Formación Inicial Policial, tanto para los miembros del pie veterano (ocho semanas), como para los de nuevo ingreso (cinco meses) y se acompaña de otros cursos de adiestramiento y formación (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2020; y SEDENA, 2019).

Las Fuerzas Armadas también han tenido un rol central en el reclutamiento,<sup>90</sup> así como en la capacitación y adiestramiento de los elementos de la Guardia Nacional, participando en la elaboración de los programas de formación inicial (tanto para elementos activos como para aspirantes), la preparación del personal veterano en el curso Intensivo de Policía Militar, así como el adiestramiento en los centros destinados para tal fin en las regiones militares (Presidencia de la República, 2020).

Las acciones desplegadas por la Guardia Nacional para cumplir su mandato son múltiples, entre las que podemos destacar:<sup>91</sup>

- Combate a la delincuencia organizada: con actividades como la erradicación de cultivos; aseguramiento de drogas, precursores químicos, dinero, armas, cartuchos explosivos, cargamentos de totoaba y de pepino de mar; recuperación de fauna silvestre y de piezas

---

90 La decisión inicial de transferir los elementos de las tres corporaciones para conformar la Guardia Nacional fue parte del proceso de conformación inicial de la Guardia, para posteriormente dar paso a la fase reclutamiento de la población civil, en la que se previó la incorporación de 50,000 personas reclutados (Monroy, 2019, 02 de enero). De acuerdo con el Segundo Informe de Labores de SEDENA, a esta institución “se le asignó la meta de reclutar de 2019 a 2021 un total de 43, 663 elementos para la conformación de la Guardia Nacional” (SEDENA, 2020: 179).

91 La información se desprende del seguimiento realizado por el Observatorio Ciudadano de la Guardia Nacional; el Primer Informe de Actividades de la Guardia Nacional (2020) y del análisis de los comunicados de prensa que están en el sitio web oficial de la Guardia Nacional en: <<https://www.gob.mx/guardianacional>>

arqueológicas; detección y aseguramiento de medicamentos apócrifos y suplementos alimenticios; delitos cibernéticos.

- Combate a robo de combustible: con el aseguramiento de combustible (gasolina, diésel, gas LP); vigilancia de ductos, localización de tomas clandestinas, resguardo de instalaciones de PEMEX, operación “Abasto Hidrocarburo”.
- Vigilancia Fronteriza y Migración: tareas de vigilancia y seguridad pública en las fronteras y litorales; contención y detención de migrantes<sup>92</sup>; apoyo al Instituto Nacional de Migración, retenes y operativos en hoteles de Chiapas contra traficantes de personas; apoyo al Programa Paisano.
- Emergencia sanitaria COVID-19: vigilancia de hospitales; seguridad para el traslado de equipo e insumos médicos; apoyo a la campaña “Quédate en casa” patrullando playas y espacios públicos; sustitución de policías que no puedan cumplir su labor.

---

92 Como parte de los acuerdos alcanzados con Estados Unidos para atender la crisis de los migrantes provenientes de Centroamérica, a mediados del mes de junio de 2019 se dispuso el despliegue de elementos de la Guardia Nacional, SEDENA y SEMAR, para el apoyo a la vigilancia fronteriza y tareas de contención migratoria. La decisión fue muy controvertida, debido a que significó un cambio en la política del gobierno respecto a los migrantes: del discurso de brazos abiertos a la contención a partir de las presiones de Estados Unidos.

- Apoyo a la población en caso de desastres naturales: lucha contra el sargazo; estrategia contra el robo en autotransporte y pasajeros en carreteras; combate al secuestro y la extorsión.
- Acciones de Proximidad Social: regalos de Día de Reyes, acercamiento con las comunidades, pláticas de prevención del delito y de las violencias.

De esta manera, la trayectoria de creación y desarrollo de la Guardia Nacional da cuenta de una brecha entre el entendimiento de sectores de la oposición y organizaciones sociales que impulsaron una corporación de carácter civil y el Ejecutivo Federal que mantiene su visión sobre la preeminencia del sector militar en la construcción de esta institución, recargándose particularmente en SEDENA para llevar adelante la misión. Esta situación ya se delineaba desde el Plan Nacional de Paz, documento en el que se afirmaba que el nuevo gobierno tenía la determinación de que las Fuerzas Armadas “participen en la construcción de la paz por medio de un papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional” (Gobierno de Transición, 2018:16).

### **3. La profundización de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública**

El apoyo que las Fuerzas Armadas de México prestan a las autoridades civiles para atender diversos temas de la agenda interna del país no es nuevo, especialmente en lo referente a la lucha contra la producción y el tráfico ilícito de drogas. En este último caso, su participación ha transitado de tareas relacionadas con la erradicación de cultivos e interdicción de las drogas ilegales (propias de las décadas de 1960 y 1970); pasando por su participación contra las organizaciones criminales (detención de líderes, operativos) y la ampliación de actividades hacia la seguridad pública, incluyendo estar al frente de corporaciones policiales locales (Gálvez, 2014 y 2016). En esta trayectoria, se destaca también el desarrollo que a partir de 2013 ha tenido la Policía Militar y su despliegue en las zonas con mayores índices delictivos, llevando adelante operaciones para reducir la violencia y en apoyo a la seguridad pública, a partir de la solicitud de las autoridades de los Estados.

Por otro lado, es importante señalar que no es la primera vez que México emprende un proyecto para crear y desarrollar una policía a nivel nacional con amplias capacidades para afrontar los retos en materia de inseguridad. En 1999 se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), a la que fueron asignados elementos del Ejército y de la Infantería de Marina. La Policía Federal (PF), que surge a partir de la reestructuración

de la PFP, también recibió apoyo de las instituciones armadas.

De esta manera, las experiencias previas dan cuenta de una trayectoria en la que las instituciones armadas han participado en el desarrollo de estas iniciativas a través de convenios de colaboración para transferir o comisionar personal y dar capacitación. De igual manera, es importante recordar que durante el gobierno de Enrique Peña Nieto se propuso crear un cuerpo de Gendarmería, que finalmente terminó siendo una división más dentro de la Policía Federal y que no tuvo ni el desarrollo, ni los resultados esperados.

Durante los procesos electorales de 2012 y 2018, Andrés Manuel López Obrador, insistió en la importancia de dar un giro de 180 grados a la estrategia de seguridad, incluyendo el retiro gradual de los militares de las calles. Sin embargo, su plataforma electoral planteaba la creación de una Guardia Nacional para enfrentar la crisis de inseguridad, propuesta que retomó tras su triunfo en las elecciones.

En el periodo de transición, el discurso del Presidente electo sobre el retiro de los militares de tareas de seguridad pública se modificó y se reconoció la relevancia de las tareas desplegadas por las Fuerzas Armadas en el contexto de la crisis de seguridad del país y frente a la capacidad policial rebasada. Asimismo, se acuñó una idea que ha permanecido durante su mandato: la llamada “reconversión militar”, que para el Presidente



significa mantener y profundizar la participación de las instituciones armadas en tareas relacionadas con la seguridad interior y la seguridad pública (EFE, 2018, 04 de septiembre; Monroy, 2018, 29 de septiembre).

Precisamente es en este contexto de la llamada “reconversión militar” o “reorientación de las Fuerzas Armadas”, como se le denomina en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que se enmarca la participación militar en el desarrollo de la Guardia Nacional y la ampliación de las actividades que desempeñan las instituciones armadas en misiones no convencionales. En el Plan Nacional de Paz y Seguridad se adelantaba que los militares tendrían “un papel protagónico en la formación estructuración y capacitación” (Gobierno de Transición, 2018:16) de la nueva institución de seguridad, lo que se refrendó en el Decreto por el que se aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

Para el Ejecutivo Federal, los militares son “pueblo uniformado” que cuentan además con una serie de características que los hace altamente confiables: disciplina, lealtad y capacidades para cumplir sus misiones con eficiencia y efectividad. De esta manera, se ha mantenido, ampliado y profundizado la participación militar en tareas no convencionales y multidimensionales: vigilancia de ductos y de pipas de gasolina de PEMEX, para combatir el robo de combustible; construcción del aeropuerto de Santa Lucía; apoyo para la vigilancia de las fronteras y el control de la migración indocumentada; atención a la problemática del sargazo

en el Caribe mexicano, así como el despliegue de los planes DN-III y Marina frente a la emergencia sanitaria de COVID-19. Esto, además de que se mantienen realizando acciones contra la delincuencia organizada y son un pilar esencial de la Guardia Nacional. Hay que agregar que el Presidente se ha referido a los Guardias Nacionales como soldados<sup>93</sup>, lo que claramente da cuenta de su visión.

Luego de la creación de la Guardia Nacional, advertimos sobre la posibilidad de que las instituciones armadas mantuvieran y profundizaran su participación en tareas de seguridad pública (Gálvez, 2019). Como lo señalamos líneas arriba, los acuerdos que le dieron el origen y el diseño institucional a este cuerpo de seguridad así lo permiten.

Precisamente, al considerar el tiempo que tomaría el desarrollo y consolidación de la Guardia, se acordó mantener la presencia militar, con efectivos de SEDENA y SEMAR en seguridad pública, adicional a los elementos de Policía Militar y Policía Naval transfe-

---

93 En el marco de la Ceremonia de Clausura del Curso de Formación Inicial para la Guardia Nacional, el 19 de marzo de 2020, el Presidente afirmó: “Es muy importante la labor de ustedes, integrantes de la Guardia Nacional, mujeres y hombres. Es, siempre lo he dicho, el soldado pueblo uniformado y es el pueblo cuidando al pueblo, protegiendo al pueblo, no es cualquier trabajo, es servicio público, es apoyar al prójimo y ayudar en el desarrollo del país y en el engrandecimiento de nuestra patria”. Versión estenográfica de la Clausura de Curso de Formación Inicial para la Guardia Nacional, en el Estado de México, en: <<https://lopezobrador.org.mx/2020/03/19/version-estenografica-clausura-de-curso-de-formacion-inicial-para-la-guardia-nacional-en-el-estado-de-mexico/>>

ridos a la Guardia Nacional. De esta manera, el artículo quinto transitorio del Decreto de Reforma Constitucional faculta al Presidente a disponer de las Fuerzas Armadas “en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, durante los cinco años siguientes de su entrada en vigor. Por su parte, el artículo sexto transitorio permite que, durante esos primeros cinco años, “SEDENA y SEMAR colaboren con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para establecer la estructura jerárquica, régimen de disciplina, “así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones (...)”.

En cuanto a los puestos de mando, la Ley de la Guardia Nacional estableció en un artículo transitorio que las designaciones de las coordinaciones se realizarán -por única ocasión- entre los elementos de las tres corporaciones, cumpliendo el requisito de haber servido en la fuerza de procedencia por lo menos 30 años para el caso de las coordinaciones territoriales y 20 para las coordinaciones estatales, lo que favorece a los miembros de las instituciones militares.

Claramente, con ello los representantes de las diversas fuerzas políticas del país reconocían que, ante los niveles de inseguridad en el país y dadas las carencias de los cuerpos policías, resultaba imposible retirar a los militares de las tareas de seguridad pública. El espíritu

del artículo quinto transitorio del Decreto de reforma constitucional era precisamente establecer una temporalidad para el retiro de los elementos bajo mando de SEDENA y SEMAR, así como afirmar el principio de que su apoyo sería extraordinario y complementario a las acciones de las instituciones de seguridad. Adicionalmente, se esgrimió el compromiso de fortalecer el estado de fuerza y capacidades institucionales de las policías estatales y municipales.<sup>94</sup> Precisamente, el histórico rezago de las policías estatales y municipales es uno de los temas que debe atenderse con celeridad en el país, lo que incluye la certificación de sus integrantes y la dignificación de la carrera policial.

Durante 2019 y 2020, las Fuerzas Armadas han desplegado diversas tareas de seguridad interior orientadas fundamentalmente al freno de los tráficó ilícitos (drogas, armas personas), la desarticulación de los grupos de delincuencia organizada y la reducción de la violencia, así como tareas de apoyo a la seguridad pública denominadas ahora como de construcción de paz. El cuadro 2 presenta un recuento de estas acciones, incluyendo temas como vigilancia fronteriza y migración, robo de hidrocarburos y Guardia Nacional, considerados como proyectos prioritarios para el gobierno.

Cabe resaltar que el cuadro no consigna el abanico de tareas que por instrucción del Ejecutivo es-

---

94 Esto quedó consignado en el artículo séptimo transitorio del Decreto de Reforma que dio origen a la Guardia Nacional

tán llevando adelante las instituciones armadas: participación en el programa Sembrando Vidas, Jóvenes Construyendo el Futuro, seguridad y transportación de recursos del Banco del Bienestar, distribución de los apoyos de fertilizantes y semillas para el campesinado en Guerrero, traslado de los libros de texto, además del despliegue para hacer frente a la crisis sanitaria de COVID-19 a través de los planes DN-III y Marina.

## Cuadro 2. Actividades de SEDENA y SEMAR.

### Seguridad Interior y Seguridad Pública

• SEDENA	• SEMAR
• Actividades de Seguridad Interior	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Operaciones para reducir los índices de violencia y garantizar la paz social en regiones específicas del país.</li><li>• Erradicación de Enervantes.</li><li>• Operaciones de Intercepción de drogas ilegales, armas, municiones, precursores químicos.</li><li>• Campaña de Canje de Armas.</li><li>• Campaña de Registro de Armas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La Unidad de Inteligencia Naval (UIN) lleva adelante operaciones de inteligencia contra la delincuencia organizada.</li><li>• Operaciones para el Mantenimiento del Estado de Derecho, erradicación de cultivos ilícitos e interdicción de drogas, operaciones coordinadas para aseguramiento de drogas y armas.</li><li>• Operaciones Navales de Vigilancia del Territorio, Espacio Aéreo y Mares Nacionales.</li><li>• Operaciones contra la Pesca Ilegal o Furtiva.</li></ul>

• SEDENA	• SEMAR
• Apoyo a las Tareas de Seguridad Pública	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación en las reuniones diarias de Gabinete de Seguridad.</li> <li>• Coordinación con las autoridades estatales y otras instituciones federales (SEMAR, SSPC).</li> <li>• Tareas de Construcción de Paz y recuperación de la seguridad pública: Estrategia de Protección Ciudadana en las ciudades con mayor índice delictivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación en las reuniones diarias de Gabinete de Seguridad.</li> <li>• Operaciones para mantener el estado de derecho, recuperar la paz y recomponer el tejido social mediante acciones conjuntas, en coordinación con SEDENA, SSPC Fiscalía General de la República (FGR) y con los gobiernos estatales y municipales, en las regiones con mayor incidencia delictiva.</li> </ul>

• SEDENA	• SEMAR
• Proyectos Prioritarios del Gobierno	
<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="137 252 573 284">• Desarrollo de la Guardia Nacional.</li> <li data-bbox="137 312 573 344">• Combate al robo de hidrocarburos.</li> <li data-bbox="137 373 829 691">• Plan de Migración y Desarrollo: reuniones interinstitucionales, vigilancia fronteriza, rescate y contención de migrantes, asistencia social a los migrantes. En coordinación con la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Guardia Nacional e Instituto Nacional de Migración, SEDENA estableció los Centros Coordinadores de Operaciones “Río Bravo” (Frontera Norte) y “Suchiate” (Frontera Sur).</li> </ul>	

**Elaboración propia:** a partir de la información consignada en los informes de labores de SEDENA y SEMAR correspondientes al primer y segundo año de gobierno. (SEDENA 2019 y 2020); (SEMAR 2019 y 2020).

Al mismo tiempo, las Fuerzas Armadas contribuyen con el desarrollo de la Guardia Nacional. SEDENA recluta civiles para la Policía Militar que posteriormente son asignados a la Guardia, mientras que SEMAR hace lo propio con Infantes de Marina. SEDENA también encabeza la confección de uniformes y está a cargo de la construcción de los cuarteles<sup>95</sup> que se lleva adelante a

---

95 De acuerdo con el Primer Informe de Gobierno (2019), desde julio de 2019 se inició la construcción de los cuarteles para 81 compañías de la Guardia Nacional en Guanajuato, Jalisco y Michoacán. En tanto que el Primer Informe de la Guardia Nacional (2020) señala que se terminó la construcción de 69 de estas instalaciones.



través de convenios entre esta Secretaría y los estados y municipios.

El 11 de mayo de 2020, con esta trayectoria con tendencia a mantener y profundizar las labores de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, se publicó el “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”. El texto está alineado a lo que establece el artículo 5 transitorio del Decreto de Reforma al que hemos hecho referencia.

El Acuerdo define el tipo de actividades que pueden desarrollar las Fuerzas Armadas en el área de la seguridad pública,<sup>96</sup> incluyendo la prevención de delitos y faltas administrativas, el mantener y reestablecer el orden y la paz social, el llevar adelante detenciones, participar en operativos conjuntos y proveer auxilio a la población en caso de emergencia. Asimismo, ratifica el compromiso que estas actividades se harán con pleno respeto a los derechos humanos. Este es un tema altamente sensible para la sociedad mexicana y constituye un elemento que no hay que perder de vista, tanto para la formación de las y los guardias nacionales, como en la operación de la corporación.

Sin embargo, el Acuerdo no fija lineamientos acerca de lo que se considera un carácter excepcional de la

---

<sup>96</sup> Delimitadas a las establecidas en los numerales I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional

participación militar en las tareas de seguridad pública al no establecer limitaciones temporales y espaciales para el despliegue, a partir de una serie de consideraciones específicas que permitan acotar de manera estratégica esta participación. Asimismo, el Acuerdo genera suspicacias en cuanto a la forma en que se llevará adelante la coordinación con las instituciones civiles y se queda muy corto en cuanto a la fiscalización de las instituciones armadas (seguimiento y rendición de cuentas) que queda bajo sus respectivas contralorías internas.

Con esta decisión, el Ejecutivo de cierta manera reconoce que, hasta ahora, su estrategia de seguridad no ha dado los resultados esperados, que el proceso de la Guardia Nacional tomará más tiempo del originalmente previsto y manda un mensaje alrededor de la relevancia del sector militar en el proceso de desarrollo de la Guardia Nacional. Asimismo, el Presidente deja ir la oportunidad de limitar las actividades militares en seguridad pública y de ejercer un control civil efectivo, lo que va más allá de la subordinación entendida a partir de la línea de mando Presidente-Fuerzas Armadas. De esta manera, el Acuerdo mantiene la trayectoria hacia la profundización de la participación militar en tareas de seguridad pública, en una clara apuesta por la construcción de una Guardia Nacional integrada predominantemente por militares.

Hasta la fecha, se han presentado una serie de acciones de inconstitucionalidad contra el Acuerdo.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Presentados por el Alcalde de Colima, por el gobernador de Michoacán y por la Presidenta de la Cámara de Diputados.

Cabe mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sido muy clara en cuanto al carácter temporal y extraordinario que debe tener la participación militar en la seguridad pública. Así, la Ley de Seguridad Interior fue declarada inconstitucional “al contener disposiciones que pretendían normalizar la utilización de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública”, contrariando el orden constitucional y convencional (SCJN, 2018, 15 de noviembre).

Es así que está en marcha un modelo que podemos caracterizar como “dual”: por un lado, las Fuerzas Armadas son un pilar esencial del desarrollo de la Guardia Nacional (al proporcionar personal, participar en la capacitación, el reclutamiento y el desarrollo de infraestructura) y por otra parte, se mantiene y profundiza su participación en diversas tareas de lucha contra la delincuencia organizada, si bien desplegadas bajo una nueva narrativa de la construcción de paz y la recuperación de la seguridad.

### **Consideraciones finales**

El desarrollo de la Guardia Nacional en México está en marcha, caracterizada por una importante participación del sector militar. A lo largo de los años de “guerra contra el narcotráfico”, las instituciones militares han profundizado su participación en las tareas de seguridad pública, desarrollado una serie de capacidades e impulsando cambios. En el caso de la SE-

---

DENA, se creó la Licenciatura en Seguridad Pública, un curso intensivo de Formación de Oficiales de Policía Militar con especialidad en Seguridad Pública, así como los cursos de Formación de Sargentos 1/os y 2/os de Policía Militar especializados en seguridad pública (SEDENA, 2020).

Alrededor del mundo, las Fuerzas Armadas están ampliando sus misiones hacia áreas no convencionales y multidimensionales; han incluido el apoyo a los cuerpos civiles para enfrentar las redes criminales o en casos de desastres naturales o emergencias sanitarias -como sucede frente a la crisis de la COVID-19. Esta situación no necesariamente significa una militarización de las respuestas del Estado frente a las amenazas; implica el uso y despliegue de todas sus capacidades para enfrentarlas, siempre que estén presentes elementos como el que sea un apoyo subsidiario y temporal, que esté acompañado de protocolos de actuación (reglas de actuación y protocolos de uso de la fuerza), y de mecanismos de control y rendición de cuentas. La temporalidad y los límites de la participación juegan un papel sustantivo en la medida en que no se trata de que las instituciones armadas sustituyan a las civiles, sino que -en determinados escenarios- las complementen para así potenciar las capacidades de los Estados frente a las amenazas complejas.

Los problemas vienen cuando la participación militar, que debería ser extraordinaria y temporal, se convierte en una actividad permanente. Esta situación, que tiende a justificarse aduciendo que los cuerpos civiles de

seguridad están rebasados ante la inseguridad, puede generar una mayor dependencia de las instituciones armadas y desincentivar el desarrollo de las policías. Al mismo tiempo, no hay garantías de éxito y puede conllevar muchos riesgos, tanto para la sociedad, en un contexto de militarización de la seguridad pública, como para las propias instituciones armadas por su desgaste o ante la tentación de *policializarlos*.

Si algo ha caracterizado a la presidencia de Andrés Manuel López Obrador es su tendencia a apoyarse en las instituciones militares. No hay duda de que la subordinación militar al poder civil está garantizada. La trayectoria de las Fuerzas Armadas de México da cuenta de este carácter. Sin embargo, no hay que dejar de lado elementos sustantivos de las relaciones civil-militares en un contexto democrático, los cuales van más allá de la subordinación militar al Ejecutivo e incluyen los aspectos de conducción y de control civil. La conducción civil comprende la definición de las políticas públicas de seguridad y defensa, mientras el control civil va mucho más allá de señalar que las contralorías internas de SEDENA y SEMAR serán las encargadas de dar seguimiento a las acciones desplegadas conforme al Acuerdo publicado el 11 de mayo de 2020. A estos elementos hay que agregar referentes para evaluar la efectividad militar.

El desarrollo de la Guardia Nacional es un proceso complejo de mediano y largo plazo. La integración de tres cuerpos distintos (Policía Militar, Policía Naval y Policía Federal) conlleva una serie de retos en cuan-

do a la cultura organizacional, el *ethos* y a los referentes de cada una de ellas. Asimismo, toma tiempo lograr la madurez institucional, así como completar la capacitación para desarrollar el espíritu de pertenencia y de la identidad, en los que la adopción y preeminencia de la doctrina policial civil es necesaria. Ello, sin dejar de lado elementos sustantivos como el control de confianza de los elementos de la corporación y el procurar las mejores condiciones para el desarrollo de los miembros de la institución.

En cuanto al desarrollo de la Guardia Nacional, se ha generado una percepción alrededor del carácter “bicéfalo” de la institución: está formalmente adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, de donde oficialmente se desprende la línea de mando, pero su desarrollo y operación dependen de las instituciones armadas, particularmente de una relación directa y estrecha con la SEDENA.

Precisamente, el hecho de que los elementos militares estén comisionados, pero no adscritos a la Guardia Nacional, puede jugar en contra de la generación de ese espíritu de cuerpo en términos de pertenencia e identidad. Desde nuestra perspectiva, es natural que este personal se reconozca, en primer lugar, como parte de su institución de origen (SEDENA, SEMAR). En términos de diseño institucional, esto tampoco resulta favorable en la medida en que la Guardia Nacional no está desarrollando sus propias capacidades, sino que el

grueso de sus recursos humanos es parte de las instituciones armadas.

Hasta ahora, las Fuerzas Armadas han sido un pilar de las estrategias de seguridad de los diversos gobiernos de México. Asimismo, gozan de gran prestigio y aceptación social.<sup>98</sup> Es el poder civil quien ha decidido mantenerlas en estas tareas y ampliar sus funciones. Es también responsabilidad civil velar por mantener acotadas las prerrogativas militares y determinar el futuro de la Guardia Nacional.

Sin duda, la trayectoria de este nuevo cuerpo de seguridad dependerá en buena parte de la visión que el liderazgo civil tenga del mismo, así como de su desarrollo y desempeño. Mientras la dinámica continúe siendo apostar por “apagar el fuego” utilizando a las Fuerzas Armadas, su presencia se mantendrá y se profundizará la dependencia en ellas para los temas de seguridad pública. Por ello, entre otros elementos, es urgente poner en marcha, desarrollar y consolidar el modelo policial y urgir a la federación, los estados y municipios para que asuman su corresponsabilidad en la materia.

---

98 De acuerdo con la más reciente Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), el 83.2% de la población considera efectivo el desempeño de la Marina, en tanto que para el Ejército la proporción es del 83.4%. Visión que contrasta con la percepción sobre el desempeño efectivo de las policías estatales y municipales, que se ubican en tasas del 48.5% y 39.9% respectivamente (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020). Las diversas encuestas dan cuenta, además, de que la mayoría de la población considera necesario que participen en tareas de seguridad pública y combate a la delincuencia organizada.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Acuerdo por el que se Establecen los Elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional. México. Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 2019. Disponible en: <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5564435&fecha=28/06/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564435&fecha=28/06/2019)>

Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. México. Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2020. Disponible en: <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020)>

Burgoyne, M. (2019). Building Better Gendarmeries in Mexico and the Northern Triangle. Washington, D.C. Wilson Center Mexico Institute.

Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República. México. Diario Oficial de la Federación, 16 de mayo de 2019. Disponible en: <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019)>

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de



Guardia Nacional, México. Diario Oficial de la Federación, 26 de marzo de 2019. Disponible en: <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019)>

EFE (2018, 04 de septiembre) “Fuerzas armadas harán labores de seguridad pública: AMLO (VIDEO)”. MVS Noticias. Disponible en: <<https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/fuerzas-armadas-haran-labores-de-seguridad-publica-amlo-video-981/>>

Esberg, J. (2020, 8 de mayo). Más que carteles: contando las organizaciones delictivas de México. Disponible en: <<https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/mexico/more-cartels-counting-mexicos-crime-rings>>

Gálvez Y. (2014). “Fuerzas armadas y combate al narcotráfico en México, las difusas fronteras entre la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública”, en Elena Maculan (coord.) Seguridad internacional en un orden mundial en transformación. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Gálvez Y. (2016). “Enfrentando la Delincuencia Organizada en México: del ‘Mexican Moment’ a la Crisis de Seguridad y Derechos Humanos”, en Sonia Alda, et. al. (coords.), Nuevas Amenazas y Desafíos permanentes. El Estado Islámico en el escenario internacional y la regionalización de la

- seguridad en América Latina. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Gálvez Y. (2019). La Guardia Nacional: Los retos de las Fuerzas Armadas frente a la seguridad pública de México. Análisis. Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. Disponible en: <<https://ceeep.mil.pe/2019/04/22/la-guardia-nacional-los-retos-de-las-fuerzas-armadas-frente-a-la-seguridad-publica-de-mexico/>>
- Gobierno de México (2019). Informe sobre la Situación del Consumo de Drogas en México. México. Secretaría de Salud-Comisión Nacional contra las Adicciones.
- Gobierno de Transición (2018). Plan de Nacional Paz y Seguridad 2018-2024. México. Disponible en: <[https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD\\_ANEXO.pdf](https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf)>
- Guardia Nacional (2020, 18 de mayo). OFICIO No. SSPC/GN/UT/4105/2020 en respuesta a la solicitud de información con número de folio 0413100034120. Ciudad de México. Unidad de Transparencia de la Guardia Nacional.
- INEGI (2020). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). Primer trimestre 2020. México. Disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>>

- Lutterbeck, D. (2013). *The Paradox of Gendarmeries: Between Expansion, Demilitarization and Dis-solution. SSR Paper 8*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Disponible en: <[https://www.files.ethz.ch/isn/173448/SSR\\_8\\_EN.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/173448/SSR_8_EN.pdf)>
- Monroy, J. (2018, 29 de septiembre). “AMLO propone reconversión del Ejército”. *El Economista*. México. Disponible en: <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-propone-reconversion-del-Ejercito-20180929-0012.html>>
- Monroy, J. (2019, 02 de enero). AMLO convoca a 50,000 jóvenes para sumarse a la Guardia Nacional. *El Economista*. México. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-convoca-a-50000-jovenes-para-sumarse-a-la-Guardia-Nacional-20190102-0011.html>
- Monroy, J. (2019, 19 de mayo). “Reconoce gobierno la operación de 37 cárteles del narco, en el país.” *El Economista*. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Reconoce-gobierno-la-operacion-de-37-carteles-del-narco-en-el-pais-20190519-0035.html>
- Presidencia de la República (2019). *Primer Informe de Gobierno 2018-2019*. México.
- Presidencia de la República (2020). *Segundo Informe de Gobierno 2019-2020*. México.

Redacción Animal Político (2020, 13 de julio). “En México hay más de 73 mil desaparecidos y más de 3 mil fosas clandestinas”. Animal Político. México. Disponible en: <<https://www.animalpolitico.com/2020/07/mexico-73-mil-desaparecidos-fosas-clandestinas/>>

SEDENA, (2019). 1 Informe de Labores Secretaría de la Defensa Nacional, 2018-2019. México. SEDENA.

SEDENA, (2020). 2 Informe de Labores Secretaría de la Defensa Nacional, 2019-2020. México. SEDENA.

SEDENA), (2020, 02 de abril). Hoja de Respuesta a Solicitudes de Información, núm. de folio 0000700069720. México. SEDENA, Unidad de Transparencia.

SEMAR, (2019). 1 Informe de Labores Secretaría de Marina, 2018-2019. México. SEDENA.

SEMAR, (2020). 2 Informe de Labores Secretaría de Marina, 2019-2020. México. SEDENA.

SEMAR (2020, 25 de febrero). Oficio número 683/2020. Respuesta información con número de folio 0001300017720. Ciudad de México, SEMAR, Unidad de Transparencia.

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2020). Guardia Nacional. Primer Informe de Actividades 2019. México.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2020, 20 de mayo). Incidencia Delictiva del Fuero Común 2020. Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas. CNSP/38/15. Corte informativo 30 de abril de 2020.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), (2018, 15 de noviembre). La Suprema Corte de Justicia de la Nación Invalidó la Ley de Seguridad Interior en su Totalidad. Comunicados de Prensa núm. 149/2018. México, SCJN



## 12. LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL COMBATE A LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES EN MÉXICO

### THE NATIONAL GUARD, THE MILITARIZATION OF PUBLIC SECURITY AND THE FIGHT AGAINST CRIMINAL ORGANIZATIONS IN MEXICO

Arturo Alvarado<sup>99</sup>, Mario Pavel Díaz<sup>100</sup>, Sergio Padilla<sup>101</sup>.  
El Colegio de México.

---

99 Sociólogo, Profesor-Investigador de El Colegio de México. Especialista en temas de seguridad, policía gobernanza democrática y crimen. Fue *Pesquisador visitante*, de la Universidad de São Paulo (USP/NEV), Brasil, así como profesor visitante en la Universidad de Princeton, EUA durante 2018 y 2019. Su artículo más reciente es: “Organizaciones criminales en América Latina: una discusión conceptual y un marco comparativo para su reinterpretación.” Para la Revista Brasileira de Sociologia-RBS, 2019, vol. 7, no 17. [orcid.org/0000-0002-6922-3507](https://orcid.org/0000-0002-6922-3507) [alvarado@colmex.mx](mailto:alvarado@colmex.mx)

100 Especialista en violencia y delincuencia. Doctor en Ciencias sociales con especialidad en sociología por El Colegio de México. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Entre su producción más reciente se encuentran los artículos: “Reflexiones alternas en torno al tratamiento de las violencias y la delincuencia desde América Latina: la prevención del delito como estrategia”, para la Revista Medicina Social, 2019, vol. 12, no. 2 y “A debate: contexto, teoría y resultado de los factores asociados a la distribución del delito en la Ciudad de México”, para la revista Argumentos, Estudios Críticos de la Sociedad, de la Universidad Autónoma Metropolitana, a publicarse en el número septiembre-diciembre 2020. [mpdiaz@colmex.mx](mailto:mpdiaz@colmex.mx)

101 Candidato a Doctor en Sociología por El Colegio de México, A.C. Maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”. Profesor de asignatura en la especialidad en Seguridad Pública de la FCPyS, Universidad Nacional Autónoma de México. Su artículo más reciente es: Silva, Carlos & Sergio Padilla(2020) “Tortura en la guerra contra el narcotráfico en México, entre la militarización, el control político y el nuevo sistema de justicia penal” en *Latin American Law Review* pp. 107- 128. ORCID:<https://orcid.org/0000-0001-9528-4613> [spadilla@colmex.mx](mailto:spadilla@colmex.mx)

## RESUMEN

El capítulo reseña el proceso actual de militarización de la Seguridad en México, con la creación de la Guardia Nacional, una policía federal con rasgos fundamentalmente militares. Es un proceso que rebasa la seguridad pública porque significa una hibridación y una fusión de las fuerzas armadas y de las policías en una organización militar nueva. Asimismo, analiza los retos que enfrenta el gobierno para combatir a las organizaciones criminales y los problemas de organización, control y coordinación con distintos cuerpos policiales militares y autoridades políticas. El gobierno de López Obrador está apostando por el completo involucramiento de las fuerzas armadas en trabajo policial para reducir la inseguridad, además de asignarles otras tareas como la construcción de infraestructura y la provisión de servicios para el gobierno. Es una situación inédita en el país y la región que potencialmente aumentará las violaciones a derechos humanos e impedirá el funcionamiento de un estado de derecho.

**Palabras Clave:** Guardia Nacional, militarización, seguridad pública, organizaciones criminales, derechos humanos.

## ABSTRACT

The chapter talks about the actual process of militarization in Mexico Security, with the creation of the National Guard, a federal police with fundamental military rules. It is a process that goes beyond public



security, because it means a hybridization and fusion of the armed forces and the police in a new military organization. It also analyzes the challenges that the government faces in fighting criminal organizations and the problems of organization, control and coordination with different military police forces and political authorities. The López Obrador government is betting on the full involvement of the armed forces in police work to reduce insecurity, in addition to assigning them other tasks such as the construction of infrastructure and the provision of services for the government. It is an unprecedented situation in the country and the region that will potentially increase human rights violations and impede the functioning of the rule of law.

**Key Words:** National Guard, militarization, public security, criminal organizations, human rights.

## **Introducción**

La creación de una Guardia Nacional (GN), en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, es la propuesta policial y militar más polémica creada por gobiernos nacionales en la región de Latinoamérica y apunta a mantener la dinámica de militarización. Además de integrarse por fuerzas militares, esta dirige también al cuerpo que es formalmente civil, pero que, en los hechos, es militar desde su diseño original. Lo anterior ha sido una tendencia histórica mexicana, más pronunciada desde 1995 y solo ha tenido los límites que la autoridad política del momento le ha impuesto. Así es que el artí-

culo constitucional 129 establece que en tiempo de paz “...ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar...” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Sin embargo, esto es parte de una continua lucha política por controlar las fuerzas coercitivas del estado mexicano.

El camino del ejército para obtener el control de la seguridad pública se ha consolidado en el presente gobierno, pues tiene una enorme carga en lo que concierne a la seguridad federal y al control de recursos y coordinación con estados y municipios. Sus tareas se expanden porque, desde principios de la administración, el presidente encargó al ejército construir un nuevo aeropuerto (sin tener experiencia previa en estas obras), para luego encomendarle tareas de distribución de los recursos “sociales” de la federación a través de su banco, y recientemente se le otorgó el control de puertos. Los recursos presupuestales a las fuerzas armadas (FA) están aumentando, de acuerdo con el proyecto presupuestal para el 2021 (Ángel, 2020), tanto para la Guardia Nacional (35 mil 671 millones 328 mil 458 pesos), como para las FA (112 mil 557 millones 168 mil 656 pesos) para la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y para la Secretaría de Marina (SEMAR) (35 mil 476 millones 715 mil 511 pesos). Es un aumento del 15.7% y 2.2%, respectivamente, en comparación a su presupuesto destinado en el 2020. Es evidente entonces que las FA administran enormes cantidades de recursos.

El presente escrito examina el momento actual de lucha: la presidencia ha impulsado una nueva organización con participación directa de las FA en la lucha contra organizaciones criminales, como ya lo había desarrollado por décadas de manera indirecta. La mayoría de la opinión pública ha criticado la nueva institución coercitiva del estado, que fue creada bajo el supuesto de combatir los delitos y para “pacificar” el país. La literatura especializada también coincide con la crítica. Así, el presente trabajo es una reflexión sobre lo que significa este proceso de mayor involucramiento de las FA en múltiples tareas, pero, sobre todo, en el combate al llamado crimen organizado. Varias preguntas guían el trabajo: ¿Es este proceso una mayor militarización de la seguridad o un cambio en las tareas y funciones de los militares en el estado mexicano? ¿Es una militarización de la seguridad o del régimen? ¿Por qué un presidente que se auto adscribe a la izquierda latinoamericana, que durante su campaña anunció que de ganar las elecciones retiraría al ejército de las calles, ha decidido darle tanto poder? ¿Abdicó sus funciones civiles? Y ¿Por qué un ejército que no ha tenido un papel político ni administrativo protagónico en el siglo XX ha preferido aceptar esta creciente responsabilidad y privilegios? ¿Busca más espacios de poder?

Las preguntas no sólo exploran la coyuntura porque apuntan a un problema estructural de las relaciones cívico-militares en un Estado que no ha tenido las cruentas experiencias de otros países con dictaduras mi-

litares, pero que, después de la alternancia política en 2000, debió fortalecer el control civil sobre los militares y la seguridad, pero no lo hizo. Más aún, las responsabilidades impuestas para combatir el crimen organizado desde hace 25 años han desembocado en lo que todos los analistas llaman un fracaso. La detención reciente del Gral. Salvador Cienfuegos, exsecretario de la Defensa del gobierno anterior, en los Estados Unidos el 16 de octubre de 2019, por cargos de narcotráfico y lavado de dinero, así como la detención de García Luna, ex Secretario de Seguridad hace dos gobiernos, muestran las redes de complicidad y corrupción entre organizaciones ilícitas y altos mandos políticos (Ahmed y Feuer, NYT 2020).

El trabajo continúa con un debate sobre la militarización que proporciona el contexto de la participación de las FA en tareas de seguridad; posteriormente, hace una descripción de la GN y presenta algunos ejemplos del combate al crimen. Por último, se incluye una discusión de las narrativas sobre este fenómeno y sus probables tendencias.

Nuestro argumento es que la llamada militarización es más una distinción convencional que una división real del trabajo policial y militar. En el país se ha presentado un proceso de hibridación entre la llamada militarización directa e indirecta. Históricamente, la relación entre policías y militares ha tenido momentos de confrontación; algunos períodos de diferenciación fun-

cional y territorial y otros de asociación o asimilación orgánica de las tareas policiales al ejército, como sucede en estos días. Además, la militarización convive con otros procesos de desarrollo policial estatal y municipal de carácter civil. Todos son procesos políticos de lucha por el control de la coerción estatal entre cuatro actores: los políticos de diferente jerarquía (federales secretarios las FA, la PF, los gobernadores, los jefes de partidos políticos, presidentes municipales, etc.); las policías (principalmente locales, aunque en los últimos 20 años resurgió una fuerza policial federal considerable); las FA; y los actores comandados por las organizaciones criminales en distintas partes del territorio mexicano. Todos ellos están interesados en controlar a los políticos, a las policías, los militares y a sus jefes.

La policía y los militares deben mantenerse separados para resguardar las garantías constitucionales. Sin embargo, los diferentes regímenes mexicanos no han logrado establecer una clara distinción en las relaciones cívico-militares, porque mantienen el viejo modelo de baja participación política del ejército, pero alto involucramiento en otras tareas (Camp, 1999); así también se maneja un viejo modelo de policía más asociado al control y represión políticas que a la protección ciudadana.

### **El avance del militarismo**

Las interpretaciones sobre la militarización de la seguridad pública comprenden varias vertientes. Pode-

mos identificar dos bloques de estudiosos del fenómeno. Por una parte, los que se han dedicado a los estudios militares, y por otra, los que han investigado las policías. Entre ellos no hay un consenso sobre lo que significa militarismo. Algunos autores lo consideran un proceso inacabado de formación de los estados; otros proponen que es un proceso histórico irresistible, mientras que algunos más hablan de que la distinción entre ambas instituciones es convencional. Los militares han fungido como policías, guardia pretoriana e incluso ejecutores de políticas de bienestar social en diferentes países de Latinoamérica (Dammert y Bayley, 2007). Algunos proponen hipótesis sobre la militarización de la seguridad pública exclusivamente; otros hablan más bien de cambios en el trabajo militar por la *policiación* de sus actividades, mientras que algunos más hablan de cambios estructurales en la configuración de las organizaciones coercitivas y un nuevo papel de los militares dentro de los estados, particularmente por su participación en el combate a organizaciones criminales (OC). Dentro de estos, tres hechos históricos explicarían el proceso: En primer lugar, la incapacidad de los civiles para lograr controles efectivos sobre los militares. En segundo lugar, desde la década de los ochenta, en medio de grandes cambios económicos, las organizaciones criminales transnacionales crecieron en tamaño económico y capacidad coercitiva (de vigilancia, seguridad y ataque) y han cuestionado la capacidad estatal. En tercer lugar, la debilidad de las instituciones policiales para hacer frente a las organizaciones criminales transnacionales y, en algunos casos, la

erosión de la fuerza mediante la corrupción, compra o extorsión a las policías y sus jefes (los políticos).

Los estudios de las relaciones cívico-militares en América Latina han mostrado cómo las sociedades de la región transitaron de regímenes autoritarios hacia democracias, pero bajo una serie de condiciones que han permitido a las élites militares mantener o incrementar su influencia en los gobiernos. Las instituciones militares han resistido las alternancias en el poder, las reformas constitucionales y han incrementado su capacidad para generar autonomía a través de diferentes estrategias. Han desarrollado mecanismos informales de negociación con los políticos que favorecen la discrecionalidad y limitan su control civil. Ahora, son aliados de los gobiernos electos más allá de su ideología política, lo que les permite aumentar sus responsabilidades y funciones y con ello tener la capacidad de recibir fondos más allá de las asignaciones relacionadas con el presupuesto estrictamente destinado a defensa. Alvarado y Zaverucha (2010) identifican ese tipo de dinámicas en Brasil; Pion-Berlin (2010) en Chile, Argentina y Bolivia; Jaskoski (2012) y Diálogo (2019) en Perú y Cruz (2015) en Colombia.

Aunado a lo anterior, Diamint (2015) argumenta que las intervenciones militares en el pasado se realizaban con el objetivo de restaurar el viejo orden conservador y proteger a aquellas élites que se beneficiaban de él. Sin embargo, desde la transición democrática, los golpes de estado realizados por militares se han reducido drás-

ticamente.<sup>102</sup> Por otro lado, Sotomayor (2006) muestra que México tiene uno de los entramados institucionales que conceden más espacios al ejército, porque no existe un ministerio de defensa presidido por una autoridad civil; además, los secretarios de defensa y marina siguen siendo militares y tienen un canal de comunicación directo con el presidente, sin control civil.

El avance del militarismo es producto de la debilidad del Estado democrático para ejercer un control civil de los asuntos de defensa y de seguridad interior y está asociado con los cambios económicos que generaron patrones de violencia en la región. Esta dinámica ha favorecido la participación de los militares en el combate al crimen organizado. Al respecto, Alda (2019) destaca que un rasgo característico de las FA latinoamericanas es que han tenido más presencia en su territorio nacional, desempeñando tareas ajenas al ámbito de la defensa. En ese sentido, a los ejércitos de la región se les ha transformado en organizaciones multipropósito o multimisión (Alda, 2014).

### **Impacto del crimen organizado en la actuación policial y militar**

Actualmente, la mayoría de los mercados ilegales son operados por Organizaciones Criminales (OC) que han ampliado sus actuaciones de un nivel local o regio-

---

102 En los años recientes, pocos militares han estado involucrados en el derrocamiento de gobiernos, como sucedió en Honduras en 2009 y en Bolivia en 2019 (Manaut, 2020).



nal, a mercados transnacionales (Alvarado, 2019). Estas organizaciones cuentan con recursos económicos, humanos y armas suficientes para desafiar a los gobiernos (y en algunos casos a los Estados), en particular cuando estos las obstaculizan o tratan de destruirlas. Las OC han diversificado sus actividades en todo el mundo (Naim, 2005; Adorno, 2013), aprovechándose de la expansión de la economía ilícita global, de la debilidad de muchas instituciones nacionales (inclusive por el involucramiento de algunos actores públicos en actividades criminales), de la mayor interconexión de los sistemas financieros, de transporte y de comunicación (Realuyo, 2019). En estos procesos, las OC tratan de conquistar y controlar mercados y territorios, así como de adquirir otros recursos por medio del control coercitivo de poblaciones y de gobiernos. Ahora bien, los estados y las sociedades latinoamericanas no sólo enfrentan amenazas de estas organizaciones transnacionales, sino de muchas otras formas de asociación ilícita (como bandas, grupos de paramilitares y guerrillas) que utilizan e intervienen en los mercados financieros globales para obtener recursos, comprar armas o lavar activos; estas amenazas tienen propósitos económicos, sociales y/o políticos diferentes, pero utilizan medios similares para controlar poblaciones, territorios, mercados e incluso gobiernos (en algunos casos forman redes de gobernanza local, paralela). Algunos autores han definido a las dinámicas de violencia generadas como guerras civiles (Schedler, 2015). Las OC, por sus formas de organiza-

ción y operación, se ubican a medio camino entre las guerrillas y los criminales comunes, lo que Pion Berlin (2010) denomina desafíos de nivel medio (*mid-level challengers*).

Los presidentes latinoamericanos responden a las demandas ciudadanas por seguridad y a las amenazas de grupos criminales otorgando poderes, incluso extra-legales, a los oficiales del ejército. Una justificación se sustenta en que las capacidades operativas de las policías resultan insuficientes para enfrentar a las OC, ya sea por su baja capacidad institucional, o por su propensión a la corrupción y al escaso respaldo ciudadano. A diferencia de otras explicaciones, nosotros proponemos que son incapaces porque los gobernantes y sus políticas públicas las han diseñado y mantenido como tal. En ese sentido, Shaw (2018) afirma que las respuestas militarizadas ocurren porque los gobiernos perciben sus opciones como limitadas. A diferencia de las policías, el ejército puede desplegarse por todo el territorio nacional, aunque sus capacidades resulten excesivas o inadecuadas.

La intervención de los militares en el combate al crimen organizado y en tareas de seguridad pública, de acuerdo con Flores y Zarkin (2019), se ha concentrado en trece países de la región, de los cuales Bolivia, Brasil, Paraguay y Perú presentan un grado de intervención militar limitada geográficamente. Es decir, los ejércitos se encuentran concentrados en zonas específicas de sus territorios. Mientras que en los nueve países restantes: Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador,

Guatemala, Honduras, Nicaragua, Venezuela y México, la intervención militar es generalizada. Sus ejércitos se encuentran realizando labores de combate al crimen organizado y de seguridad pública.

### **Los procesos de militarización de la seguridad pública**

En los procesos de militarización de la política pública intervienen tres factores principales: un discurso de guerra (war talk), el momento estratégico (*strategic timing*) y los intereses institucionales (Shaw, 2018). Los gobernantes recurren a plantear la solución a una problemática a través de una retórica de guerra. Un claro ejemplo de esto es el combate contra el narcotráfico. La tarea del ejército en la materia es muy antigua, pero desde 1995, el presidente Ernesto Zedillo creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), en donde incorporó a los militares en la seguridad pública. Luego, la administración de Vicente Fox continuó la incorporación de elementos de las FA en la policía y en la Procuraduría General de la República (PGR) (que era dirigida por el militar Rafael Macedo de la Concha).<sup>103</sup> Luego, tuvo su momento álgido con la declaración de guerra de Felipe Calderón. Aunque con un discurso diferente, la administración de Enrique Peña Nieto continuó esa política. Actualmente, López Obrador amplifica el proceso, aun cuando ha emitido un discurso que trata de desmarcarse

---

103 Durante esos años y con Calderón, altos mandos militares ocuparon cerca de 500 cargos policiales federales y locales, comenzando por la PGR (La Jornada, 2009).

del combate frontal al narcotráfico al promover la paz y la reconciliación.

Dicho enmarcamiento favorece a las FA para mostrarse como idóneas para enfrentar el problema.<sup>104</sup> No obstante, la permanencia de los militares tiende a extenderse y ampliarse hacia otros ámbitos porque, como cualquier organización, tiende hacia una búsqueda de mayores responsabilidades para ganar asignaciones presupuestales y posiciones de poder, de control y así asegurar su permanencia más allá del rubro de defensa.

El avance de la influencia de las FA en ámbitos ajenos a la defensa, según Hall y Coyne (2013), se ejerce de manera directa o indirecta.

### **La militarización directa**

Este tipo de militarización hace referencia al involucramiento de los militares en tareas de seguridad pública. En contrapartida, la militarización indirecta hace referencia a la transformación de las policías hacia formas de equipamiento, formación y operaciones de tipo militar. Los estudios que han abordado la militarización directa en México destacan los riesgos que representa el despliegue de los soldados en territorio doméstico por

---

104 Hay también lucha política al interior del aparato federal entre las diferentes policías creadas desde 1995 y las FA. En distintas administraciones federales ha ocurrido un esfuerzo (dis)continuo y contradictorio por crear, por una parte, una fuerza federal civil capaz de enfrentar las OC a nivel nacional y, por otro, un uso continuo de las FA como fuerzas de “apoyo”, complementarias”, o simplemente como “bomberos”, cuando la PF o las policías locales no logran enfrentar grupos criminales, dejando regiones enteras del país sin protección policial y bajo control de criminales.

su alta propensión a la violación de derechos humanos (Silva y Padilla, 2020) y sus dificultades para adaptarse a los retos del campo policial.

Los resultados de ese conjunto de investigaciones respaldan la hipótesis de que la intervención de los militares en la seguridad pública incrementará la violencia y las violaciones a los derechos humanos, dificultará el control civil e impedirá la implementación del estado de derecho. Por su parte, Silva y Padilla (2020) aportan evidencia en el caso de México: los militares disminuyeron la incidencia de torturas en las detenciones de personas al transitar del sexenio de Felipe Calderón al de Enrique Peña Nieto. Los autores atribuyen dicha disminución a una orden dirigida desde el poder ejecutivo con la intención de minimizar los riesgos de ser señalados por la violación de derechos humanos por parte de las fuerzas armadas a nivel internacional.

Los estudios de la militarización directa han puesto de manifiesto los riesgos y costos sociales del despliegue del ejército en tareas de seguridad pública, pero también han mostrado las dificultades de transformación de esas instituciones una vez que dicha actividad pasa a convertirse en una tarea regular. Tienen poca capacidad de adaptación y eso implica asumir que los militares mantendrán sus formas de operación en gran medida, aunque sea un campo ajeno al de la defensa. Además, en el caso mexicano, miembros de las FA se han involucrado en la reestructuración de policías estatales y municipales, dirigiéndolas y controlando sus procesos de formación.

Otras investigaciones, como la de Easton y Molker (2010), a través del concepto de *constabulary force*, dan cuenta de que los miembros de las fuerzas requieren desarrollar habilidades para escalar y desescalar el uso de la fuerza dentro de un corto período de tiempo y a breves intervalos. Otros reconocen que las operaciones militares se parecen a las policiales cuando están en el espectro más bajo de violencia, con patrullajes y otras actividades (Hoelscher y Norheim-Martinsen, 2014).

Jímenez y Turizo (2011) ubican a Colombia como un ejemplo de policización de las FA al mencionar que estas se han involucrado en tareas como el control de zonas urbanas, el control de carreteras, el registro a ciudadanos (requisas) y la presencia de unidades militares en las ciudades. Esto produce una “indiferenciación” institucional, legal, funcional y operacional que ha generado la militarización, con la implementación de estrategias de seguridad que continúan privilegiando una visión de orden impuesta desde el Estado.

### ***La militarización indirecta***

Para muchos autores es necesario considerar que el modelo occidental de policía es inherentemente paramilitar (Rantatalo, 2008; Seigel, 2019) y que, históricamente, las fronteras entre ambas organizaciones han sido porosas (Bittner, 1970: 52 y ss.). Por lo tanto, el análisis de la militarización indirecta se debe concentrar en las formas y el grado de militarización de las policías. Para el caso de México, Barrón (2003) argumenta que las

policías mexicanas, desde su surgimiento, tuvieron una gran influencia del ejército mexicano. En concordancia, Kraska (1999) señala que la militarización de las policías puede analizarse a partir de cuatro dimensiones: material, operacional, organizacional y cultural.

En lo referente a lo organizacional, existe un grupo de investigaciones en México que ha dado cuenta del arribo de militares (en servicio y retirados) a puestos directivos de las policías en instituciones de seguridad pública y procuración de justicia (Barrachina y Hernández (2012); Grayson (2013); Alvarado y Zaverucha (2010); Moloeznik y Suárez (2012); Grayson (2013); Arzt (2003) y Pérez Ricart (2018)). Dichas investigaciones coinciden en que las instituciones de seguridad pública se están militarizando y han sido propensas al arribo de mandos castrenses. No obstante, no ofrecen evidencia de que los cambios en las directivas de las instituciones hayan derivado hacia formas de operación de este tipo. Algunas investigaciones han comenzado a explorar las posibles transformaciones en las formas de operación de las policías como consecuencia del proceso de militarización. Padilla (2019) argumenta cómo las policías estatales han hecho uso excesivo de la fuerza y de la tortura, de manera muy similar a las FA.

Morales y Pérez (2014) muestran cómo los procesos de militarización directa e indirecta se dieron de forma conjunta en México entre 1995 y 2012. Las FA han tenido injerencia formal en los procesos de toma de decisiones más importantes para las políticas de se-

guridad pública desde 1995. A su vez, la Policía Federal, en sus diferentes versiones, ha tenido procesos de militarización intensos, con un modelo militar en su estructura, con la transferencia de militares a sus filas, así como al estar bajo la dirección de exmilitares en algunos periodos.

En resumen, en México se están experimentando los dos procesos de militarización de forma intensa. Las FA continúan aumentando su influencia en el campo de la seguridad pública, a pesar de los costos sociales. A su vez, es cada vez más común ver a mandos militares al frente de las policías, así como observar formas de actuación de las policías muy parecidas al ejército.<sup>105</sup>

La literatura coincide en varias dimensiones que constituyen un proceso de militarización, *pero debemos preguntarnos ¿acaso todas las policías están entrando en la misma lógica?* El primer argumento que proponemos es que un conjunto de factores coincide, pero el proceso de militarización de la llamada “seguridad pública” del país no es completo. La mirada se concentra en el crecimiento y concentración de recursos federales. México tiene varios procesos de transformación de política de seguridad y de los actores estatales que formal y realmente se dedican a ella. Hay un sesgo en la forma cómo se observa un proceso empírico histórico mucho más diverso, comple-

---

105 El ejército como policía ha realizado labores como cuidar el metro, los bancos, a los migrantes, perseguir delincuentes (especialmente los de mayor publicidad), rescates y planes en situaciones de contingencias ambientales (terremotos, huracanes); espiar grupos diversos de la sociedad y la política; proteger instalaciones como puertos, red de energía, o las elecciones.



jo y hasta contradictorio. En México se han desarrollado nuevas policías civiles en los gobiernos municipales y en la mayoría de las entidades de la república. De hecho, estos cuerpos policiales son la otra columna vertebral de la seguridad pública, a pesar de ser consideradas instituciones débiles por muchos expertos y políticos, debido a que varias de ellas han sido compradas por jefes de asociaciones criminales.

Otros aspectos están asociados al grado e involucramiento de los militares en la política (Cerqueira, 1998). En México, se suma el hecho de que los militares no han dado golpes de Estado, pero han participado en políticas de seguridad debido a todas las razones expuestas, como también porque los constituyentes de 1917 decidieron que solo habría policías estatales para eliminar las fuerzas porfirianas represivas que causaron la rebelión. Esto llevó a que el presidente tuviera que echar mano del ejército en cada conflicto nacional, político, electoral, huelga o movimiento de protesta. Luego, en los años 70, se sumaron la lucha antiguerrillera y contra el narcotráfico. Esta última tarea creció tanto que el Presidente decidió involucrar a las FA por completo, creando la Guardia Nacional.

### **La Guardia Nacional**

Durante su campaña presidencial, el presidente López Obrador propuso retirar las FA de las calles, así como la creación de un proceso de paz y reconciliación nacional mediante una amnistía, la despenalización de

ciertas drogas ilícitas, la prevención del delito y el combate a la corrupción, como lo haría saber el ulterior secretario de seguridad, Alfonso Durazo (El Colegio de México, 2018). Pero el 25 de noviembre del 2018, en el Campo Militar No. 1 de la Secretaría de la Defensa Nacional, como presidente electo, López Obrador propuso la necesidad de una reforma constitucional encaminada a la creación de una GN, porque había una “grave crisis de violencia en el país, como nunca se había padecido”, y porque había una política económica “antipopular y entreguista” (Plan Nacional de Paz y Seguridad, 2018).

Si bien la Guardia Nacional fue creada para dar respuesta a los altos índices delictivos y para pacificar el país, en su construcción retórica primigenia también contemplaba la pacificación, el ulterior retiro de las FA de las tareas de seguridad pública, la reconstrucción de las fuerzas policiales, y una estrategia diferente contra las OC. Sin embargo, la evidencia contraindica los supuestos. La siguiente parte del texto proporciona ideas para explicar por qué hay una mayor presencia del ejército en tareas de seguridad y por qué ocurre en un gobierno de izquierda. Al asumir la Presidencia el primero de diciembre de 2018, la iniciativa de la creación de la Guardia Nacional tomó impulso y comenzó su proceso de materialización. Posteriormente, el 14 de diciembre del mismo año, el presidente daría a conocer el Plan Nacional de Paz y Seguridad, en el cual, contradiciendo lo dicho en campaña, enuncia:

Debe admitirse con toda franqueza que, dada la descomposición y la ineficacia de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno, resultaría desastroso relevar a las Fuerzas Armadas de su encomienda actual en materia de seguridad pública, pues constituyen las instituciones más confiables para mantenerla, a pesar de que no fueron concebidas para ello, y pese a las distorsiones y el desgaste institucional que experimentan en las calles (Plan Nacional de Paz y Seguridad, 2018: 16).

Según el Plan Nacional de Paz y Seguridad, la GN sería semejante a la Gendarmería Nacional en Francia: “una fuerza armada responsable de las misiones de policía”, y a la Guardia Civil de España como un “instituto armado de naturaleza militar que cumple funciones de seguridad pública” (Plan Nacional de Paz y Seguridad, 2018: 17). Pero su conformación estaría compuesta por elementos provenientes de las policías Militar, Naval y Federal, de la PF, por civiles y elementos de tropa. Este cuerpo híbrido recibiría “formación y adiestramiento en planteles militares, de acuerdo con un plan de estudios elaborado en forma conjunta por las secretarías de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad Ciudadana” (*ibíd.*).

Así, en el ejercicio retórico, la GN es una: “institución de seguridad pública, de carácter *civil*, disciplinada y profesional, adscrita a la nueva SSPC, como lo anuncia la Ley de la Guardia Nacional, en su artículo cuarto (2019). No obstante, su carácter civil se desdibuja por la permanencia de la FA en tareas de seguridad, por la

composición de los elementos que la conformarían, por sus dirigentes y por el entrenamiento (incluso, algunos ejemplos demuestran el predominio del ejército en sus operaciones). La justificación residía en la descomposición de las policías.

Crear la GN requirió reformar 9 artículos de la Carta Magna mexicana y aprobar 4 leyes.<sup>106</sup> Para el 14 de marzo, la totalidad de las 32 legislaturas avalaron la reforma y el 26 del mismo mes se publicó el decreto mediante el cual entraba en vigor la GN (DOF, 2019). La reforma efectuada al artículo 21 constitucional mantiene que: “La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional<sup>107</sup> [para] la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación” (*ibíd.*), especificando que “...las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional...” (*ibíd.*). Hay una “ambigüedad en la creación de la Guardia Nacional, tanto por el carácter civil que se le buscó imprimir, como por el papel secundario del fortalecimiento de los cuerpos policiacos en el país y la coordinación entre gobiernos” (Hernández y Romero, 2019: 96).

---

106 La Ley Orgánica de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, la Ley Nacional del Registro de Detenciones, y reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

107 El párrafo noveno señala: “La seguridad pública es una función del Estado [...] cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia ...” (DOF, 2019).

Una de las medidas más polémicas de este proceso y el motivo de una controversia constitucional no resuelta reside en el artículo transitorio 5° del decreto de creación de la GN, donde el presidente de la República centraliza las decisiones y tiene la facultad de utilizar al ejército como aparato policial reactivo hasta por cinco años, mientras se consolida la GN.

Al mismo tiempo surgió un debate sobre quién llevaría el mando de la GN, el cual terminó en una suerte de triunvirato con cabeza civil y coordinación militar. Precisamente en medio de la polémica, Alfonso Durazo, el secretario de SSPC, declaró que: “En términos estrictamente constitucionales, no hay ninguna restricción para que el Presidente de la República pueda nombrar a un civil, pero tampoco hay restricción alguna para que pueda la Guardia ser encabezada por un militar activo o retirado o por un policía de carrera” (Espino, 2019). Actualmente, Durazo preside la coordinación de la GN. El primer comandante de la GN fue el Gral. Luis Rodríguez Bucio desde abril de 2019, pero la coordinación operativa está integrada por mandos de la Sedena, Semar y PF (por la Secretaría de la Defensa nombraron al Gral. Xicoténcatl de Azolohua Núñez Márquez; por la Marina, al Contralmirante Gabriel García Chávez por la PF, a la Comisaria General Patricia Trujillo (Ángel, 2019)).

A decir de Hernández y Romero (2019: 101-102) “la Guardia Nacional basa su estrategia en una ocupación territorial, así como en sustituir y no complementar

a las policías estatales y municipales”. Al mes de septiembre, la Guardia reporta un total de 96,567 efectivos, de los cuales, un 85% (82,081) se encuentran desplegados por el territorio nacional. Sin embargo, en varios reportes y estudios no está claro el número de elementos de la GN. Eso sí, durante 2020, han sido “reclutados” 14,148 elementos por las FA (Gobierno de México, 2020).

Como se ha mencionado, la GN participa junto con las FA en varios operativos contra organizaciones criminales, más allá de las tareas policiales. Así, han establecido distintas operaciones que cubren el espectro de sus facultades: Operaciones de Construcción de la Paz, Operaciones Golfo y Pacífico, Operaciones Navales para la Aplicación de la Ley, Protección Marina y Portuaria, Operaciones de Búsqueda y Rescate, Seguridad a instalaciones estratégicas, Operaciones para el Combate al Mercado Ilícito de Combustible, Erradicación de Plantíos Ilícitos, Plan Migrante Frontera Sur, Plan DN-III-E, Atención a Fenómenos Naturales y Atención a Emergencia Sanitaria *COVID-19*, brindando apoyo hospitalario. Además, realiza acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios.

En cuanto al trabajo desplegado por la GN en contra del crimen organizado, existen dos ejemplos que dan muestra de ello. En primer lugar, está una acción truncada y malograda. El 17 de octubre de 2019, en Culiacán, Sinaloa, se efectuó un operativo para capturar a Ovidio Guzmán, hijo del “Chapo” Guzmán. Sin embargo, en el proceso de detención hubo una serie de errores

operativos y contradicciones entre las órdenes de cada parte de la cadena de mando y de comunicación; estos errores terminaron en la liberación del “Chapito”, debido, al parecer, a una contraofensiva de su organización criminal (el Cártel de Sinaloa) que lo liberó. Este operativo se le considera un fallo de inteligencia histórico en México (Mendoza, 2019). Las fuerzas de seguridad fueron superadas en poder de fuego; varios sicarios bloquearon porciones importantes de la ciudad, secuestraron soldados, robaron e incendiaron vehículos oficiales y amenazaron con hacer explotar pipas de gas en áreas con alta concentración poblacional. La estrategia de seguridad de López Obrador se puso en tela de juicio ante la opinión pública, ante la sociedad civil e incluso ante elementos castrenses (Ramos, 2019).

Como contrapunto, al año siguiente, en agosto de 2020, se llevaría a cabo la captura a José Antonio Yépez Ortiz, “El Marro”, líder del grupo delictivo Santa Rosa de Lima, dedicado al robo de combustible (huachicol), a extorsiones y a secuestros en El Bajío, en Guanajuato. Este operativo conjunto de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), apoyados por la GN y la Fiscalía General del Estado de Guanajuato resultó en un éxito mediático de la administración del presidente; desplegaron más de mil efectivos en los municipios donde el cártel tiene presencia (Luna, 2020) y lograron su objetivo. Estos dos ejemplos muestran cómo la GN ha sido parte de las operaciones de las FA contra las OC desde hace más de una década. La estrategia de combatir (gran-

des) OC con el ejército continúa a pesar del discurso que la niega.

Durante el mes de octubre del año 2020 se anunció el incremento de los recursos a esas instituciones y se les asignaron nuevas tareas. Había rumores de la salida del Secretario de Seguridad, Alfonso Durazo, así como del posible traslado de mando de la GN directamente al ejército. De ser así, sería la primera ocasión en la historia de México que asumiría por completo la seguridad pública federal, a despecho de la Constitución, y dejaría a la SSPC en un vacío político.

## **Discusión**

Nos acercamos al tercer año de gobierno del actual presidente con una tasa de homicidios superior a 29 muertos por cada cien mil habitantes, con una proporción excesiva de muertos en combates entre organizaciones armadas ilícitas, las policías y las FA. Varios territorios siguen fuera del control del estado; la “*guerra*” continua sin que exista claridad sobre las estrategias del gobierno para encontrar la paz. No obstante, resulta pertinente señalar que este nuevo cuerpo de seguridad, si bien da continuidad a la militarización de la seguridad pública, contiene elementos que la distinguen tanto de la PF -que todavía lucha contra su extinción-, como de las FA. Por un lado, su rango de facultades es más extenso, ya que la PF no intervenía en operaciones de la Marina; y por el otro, este cuerpo híbrido busca formalmente dar respuesta a los problemas por los que atraviesa el



país: colabora con las FA, incide en múltiples acciones más allá del combate a las OC, procura equilibrar las relaciones entre la Federación y los propios militares. Pero el saldo en cuanto al respeto a los derechos humanos sigue pendiente. Los operativos para contener la población migrante y varias otras acciones en donde se han presentado muertes violentas durante la intervención de las fuerzas federales muestran que es una tarea no resuelta, como tampoco lo es la rendición de cuentas. La situación jurídica del fuero militar y el control de las facultades del Presidente para emplear a las FA -en general como mejor sirva a sus intereses- no están resueltas.<sup>108</sup> Es un hecho histórico que las FA mexicanas sean represivas, abusivas, violatorias de derechos y que no rindan cuentas. En México y en la región, seguimos con regímenes de excepción en derechos humanos y ausencia de mecanismos de transparencia. El problema no es peculiar de los militares, porque está demostrado que las policías se comportan de la misma forma.

La GN es una respuesta política para reorganizar las fuerzas policiales y federales de acuerdo con los intereses del nuevo grupo en el poder, para tener una fuerza militar bajo mando directo del presidente. También lo es para dismantlar o reorganizar la PF, para enfrentar las OC, así como para mantener equilibrios políticos centrales entre la presidencia y todas las fuerzas coercitivas del estado mexicano. Es un escenario de mayor militari-

---

108 Los militares mexicanos no han logrado lo que esperan: un marco legal adecuado que lo faculte para ejercer tareas policiales. De allí el transitorio 5º de la ley que crea la GN mencionado antes.

zación y de un creciente poder de los militares en el área de la seguridad pública y en el gabinete de gobierno.

¿En dónde estamos hoy frente a los procesos continentales? ¿Este proyecto resolverá el problema de las OC? El problema no es simplemente discernir si la GN funciona o no; es más bien indicar hacia dónde se dirige el proceso de metamorfosis de las instituciones coercitivas del Estado, en el cual los militares están adquiriendo nuevas funciones y las policías retoman rasgos más cercanos a los militares o son absorbidas por estos. La metamorfosis consiste tanto en la militarización de la policía como en la *policiazión* del ejército, es decir, una hibridación: una militarización directa e indirecta de las fuerzas coercitivas del estado.

La llamada militarización de la seguridad pública tiene muchas aristas que deben ser precisadas con un tamiz histórico institucional para entender el problema desde la teoría del estado y de sus fuerzas coercitivas; es el resultado de las transformaciones de la economía ilícita global y de la idea general que dicho proceso está “fuera de control”. La crisis de seguridad, que data de hace mucho tiempo, ha causado muchas complicaciones; pero el problema también reside en la ineficacia de las políticas, en las improvisaciones organizacionales previas y en los intereses políticos que han impedido la consolidación de una fuerza coercitiva cabalmente legal. El debate, por lo tanto, no es cómo resolver la inseguridad, es más bien político y tiene que ver con varias interfases entre las fuerzas coercitivas del esta-

do, entre los distintos bloques de la clase política y el mundo criminal.

¿Por qué algunos estados han sido más capaces de resolver sus problemas de seguridad y otros no? ¿Por qué algunas Fuerzas policiales y militares han logrado adaptarse mejor y responder efectivamente a estos retos? El tamaño y la fuerza de los aparatos coercitivos latinoamericanos ha crecido con lo que llamamos formación híbrida. Por lo tanto, no es simplemente un tema de fragilidad, de estado fallido, corrupto o faccioso; es un tema de orden político institucional. Aunque las élites políticas no han podido resolver sus problemas históricos y tampoco sus nuevos desafíos, las FA se están transformando porque hay una adaptación de la estructura de poderes dentro de los Estados y también dentro del mundo del crimen. Sin embargo, también este cambio es parte de un proceso de incremento de las instituciones estatales, de una mayor presencia territorial, de mayor presupuesto y mayor burocratización. Este es un enorme poder estatal que necesita regularse. ¿Cuáles serían los escenarios más probables de la GN en este contexto?

El escenario que enfrentamos es de continuidad o incremento de la militarización, de permanencia del ejército en las calles a pesar de las fallas en la implementación de la GN, lo cual podría causar un mayor resquebrajamiento de esta figura pseudo civil y proto militar. Una GN desprovista de su investidura civil y sin una política de implementación realista llevaría a una severa

y cruenta presencia y control militar, bajo su completa subordinación organizacional, presupuestal, política y hasta ideológica, sin alternativas civiles. Este escenario ha ocurrido en otros países, sin que se resuelvan los problemas de criminalidad y del control legal y democrático de las fuerzas coercitivas. El fantasma está presente en México y algunas decisiones presidenciales apuntan hacia la solución militar. Ante tal caso, es urgente buscar alternativas en las policías civiles, municipales y estatales.

No sólo el proceso de creación, constitución y desarrollo de la GN evidencia pugnas interburocráticas; de hecho, es transversal a su composición y dirección desde al menos tres posibles flancos. El primero con un fuerte componente militar que da norte y orientación operativa a la GN. El segundo con un grupo civil real en la SSPC y con vínculos en toda la estructura de poder Federal. Un tercero compuesto por operadores expertos en seguridad, distribuidos en los distintos aparatos de seguridad locales. Cada flanco con una agenda e intereses propios hace de la GN la nueva arena de lucha por el poder, un complejo campo de fuerzas en tensión dónde el fiel de la balanza podría inclinarse al elemento militar. Por supuesto, las recientes acusaciones contra el Gral. Cienfuegos en Estados Unidos alterarán esta pugna por el poder, pero el Presidente ha decidido mantener la ruta.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adorno, S. (2013) “Democracy in Progress in Contemporary Brazil: Corruption, Organized Crime, Violence and New Paths to the Rule of Law”. *International Journal of Criminology and Sociology*, 2, 409–425.
- Ahmed, A., y Feuer, A. (2020), *Who Was ‘El Padrino,’ Godfather to Drug Cartel? Mexico’s Defense Chief, U.S. Says*. NYT 16 de octubre de 2020.
- Alvarado, A. y J. Zaverucha (2010) La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: Una visión comparada. En A. Alvarado y M. Serrano (Eds.), *Los grandes problemas de México Tomo XV. Seguridad Nacional y Seguridad Interior, serie ‘Los grandes problemas de México.’* El Colegio de México.
- Alvarado, A. (2019), Organizaciones criminales en América Latina, Organizaciones criminales en América Latina: una discusión conceptual y un marco comparativo para su reinterpretación *Revista Brasileira de Sociologia*, V. 07, N. 17, p. 11-32.
- Alda, S. (2019). La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado. En *Cooperación en Iberoamérica en materia de Defensa. Cuadernos de Estrategia*, 171. Disponible en: <https://bit.ly/3nQhnDF>

- Alda, S. (2014) La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina. En Cooperación en Iberoamérica en materia de Defensa. *Cuadernos de Estrategia*, 171.
- Alvarado, A. y J. Zaverucha. (2010) “La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: Una visión comparada” En Alvarado, A. y M. Serrano (Coords.), Política (XV). *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, serie ‘Los grandes problemas de México’. México: El Colegio de México.
- Angel, Arturo (2020) “El próximo año militares tendrán más recursos; cae presupuesto para víctimas y policía civil”. En *Animal Político*, 9 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/09/presupuesto-guardia-nacional-militares-victimas-policia/>
- Ángel, Arturo (2019) “Ellos son los militares que comandarán la Guardia Nacional”. En *Animal Político*, 11 abril de 2019. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/04/comandante-guardia-nacional-mandos/>
- Arzt, S. (2003) La militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana”. In *Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*, 4 (pp. 1–35). Center for US- Mexican Studies.

- Barrachina, C. y J. Hernández (2012) Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México”. *Urvio- Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 11, 79–92.
- Barrón, M. (2003) *Militarización de la Seguridad Pública en México ¿Actualización o Permanencia Histórica?* Center for US-Mexican Studies.
- Bittner, G.(1970) *The Functions of Police in Modern Societies*. Maryland, National Institute of Mental Health.
- Camp, R. (1999) Militarizing Mexico. Where is the Officer Corps Going?. *Policy Papers on the Americas*, Vol. X, Study 1. The Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf)
- Cruz, E. (2015) Relaciones Cívico-militares, negociaciones de paz y postconflicto en Colombia. *En Criterio Jurídico Garantista*, 8(13), 12–41.
- Dammert, L. y J. Bailey (2007) ¿Militarización de la seguridad pública en América Latina? *Foreign Affairs en Español*, 61-70.
- Diálogo (2019). “Perú avanza hacia un ejército multimisión”. En *Diálogo. Revista Militar Digital* 18 marzo, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/319dDTZ>
- Diamint, Rut (2015) ‘A New Militarism in Latin America’. *Journal of Democracy*, vol. 26 no. 4, pp. 155 – 168.

Diario Oficial de la Federación (2019) Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Secretaría de Gobernación. En: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019)

El Colegio de México (2018). “Seminario sobre Violencia y Paz: Diálogo con Alfonso Durazo”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=XgkHWIQvtZo>

Espino, M. (2019) “No hay restricción para que mando de Guardia Nacional sea militar activo o en retiro: Alfonso Durazo”. En *El Universal*, 08 abril 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/no-hay-restriccion-para-que-mando-de-guardia-nacional-sea-militar-en-activo-o-en-retiro>

Flores, G. (2018). The Consequences of Militarizing Anti-Drug Efforts for State Capacity in Latin America: Evidence from Mexico. *Comparative Politics* pp.1-20

Flores, G. y J. Zarkin (2019). The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America. *Perspectives on Politics* 1-20.

Gobierno de México (2020) “Informe Mensual del Gabinete de Seguridad”. En: <https://www.gob.mx/sspc/documentos/informe-de-seguridad-publica>



- Grayson, G. (2013) *The impact of President Felipe Calderón's war on drugs on the armed forces the prospects for Mexico's "militarization" and bilateral relations*. Pennsylvania: Strategic Studies Institute, U. S. Army War College.
- Hall, Abigail y Christopher Coyne (2013) "The militarization of U.S. Domestic Policing" en *The Independent Review* Vol. 17. No. 4 pp. 485-504.
- Hernández, G. y C. Romero-Arias (2019). "La Guardia Nacional y la Militarización de la Seguridad Pública en México", *URVIO*, 25, 87-108.
- Hoelscher, K. y P. Norheim-Martinsen (2014) Urban Violence and the Militarisation of Security: Brazilian 'Peacekeeping' in Rio de Janeiro and Port-au-Prince, *Small Wars & Insurgencies*, 25:5-6, 957-975.
- Jaskoski, Maiah (2011) "Civilian Control of Armed Forces in Democratic Latin America: Military Prerogatives, Contestation, and Mission Performance in Peru" en *Armed Forces & Society*. Vol. 38, No. 1, pp. 70-91.
- Jiménez, W. y P. Turizo (2011) "Militarization of the Police and Military Forces Policización. Review of the phenomenon to national and international level". *Logos Ciencia & Tecnología*, 3(1), 112-126.
- Kraska, P. (1999) Questioning the Militarization of U.S. Police: Critical Versus Advocacy Scholarship. *Policing and Society*, 92, 141-155.

- Ley de la Guardia Nacional (2019) “Ley de la Guardia Nacional”. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGN\\_270519.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGN_270519.doc)
- Luna, D. (2020) Mil hombres detuvieron en 15 minutos a José Antonio Yépez Ortiz El Marro: Sedena. *Cobertura 360*, 4 de agosto de 2020. Disponible en: <https://cobertura360.mx/2020/08/04/seguridad/mil-hombres-detuvieron-en-15-minutos-a-jose-antonio-yeppez-ortiz-el-marro-sedena/>
- Manaut, B. (2020) *El militarismo mexicano en el contexto latinoamericano: ¿es el crimen organizado el responsable? En Animal Político 12 marzo 2020.*
- Mendoza, P. (2019) Inteligencia y contrainteligencia militar frente a fallos y desafíos. El caso de Culiacán, México. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 26, 37-56.
- Moloeznik, M. y M. Suárez de Garay (2012) El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”. *Frontera Norte*, 24(48), 121-44.
- Morales S. Y Pérez Ricart (2014) *Militarización: una propuesta conceptual basada en el caso mexicano (1995-2012)* (Working Paper no. 2) Berlín.
- Naim, M. (2005) *Ilícito: cómo contrabandistas, traficantes y piratas están cambiando el mundo.*
- Padilla, S. (2019) *Tortura en la guerra contra el narcotráfico en México, entre la militarización, el control político*

*y el nuevo sistema de justicia.* en Latin American Law Review.

- Pérez- Ricart, C. (2018) La temprana (y permanente) militarización de la seguridad pública en México: un estudio histórico”. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 19, 1–16.
- Pion Berlin, David (2010) Neither Military Nor Police: Facing Heterodox Security Challengers and Filling the Security Gap in Democratic Latin America, *Democracy & Security* 6:2,109-127.
- Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 (2018) “Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024”. Disponible en: [https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD\\_ANEXO.pdf](https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf)
- Ramos, L. (2019) Decisiones del Ejecutivo inquietan y eventualmente nos ofenden: general en retiro. *La Silla Rota*, 30 de octubre de 2019. En: <http://bit.ly/38lb7eR>
- Rantatalo, O. (2008) The miscellany of militaristic policing: A literature review. *Journal of Policing Intelligence and Counter Terrorism*, 7(1), 51 – 65.
- Realuyo, C. (2019). El papel de las Fuerzas de Seguridad de los Estados unidos para combatir el crimen organizado trasnacional en las américas. In *Carolina Sampó y Sonia Alda (comps.) La transformación de las Fuerzas armadas en América Latina ante el crimen organizado.* 63-84.

- Schedler, A. (2015) *En la niebla de la guerra: Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Seigel, Micol (2019) “Always Already Military: Police, Public Safety and State Violence” en *American Quarterly*, Vol. 71, No. 2, pp. 519-539.
- Shaw, M. (2018) Soldiers in a Storm: Why and How Do Responses to Illicit Economies Get Militarised? In E. T. R. al (Ed.), *Militarised Responses to Transnational Organised Crime*. Palgrave Macmillan. 11–24.
- Silva, Carlos y Sergio Padilla (2020). “Tortura en la guerra contra el narcotráfico en México, entre la militarización, el control político y el nuevo sistema de justicia penal”. *Latin American Law Review*, n.º 4, pp. 107-128.
- Sotomayor, A. (2006) *Diagnóstico de las relaciones cívico-militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de política de defensa*.



Este libro se terminó de imprimir en febrero del 2022. La valoración del manuscrito de este libro se realizó bajo el sistema de evaluación de pares académicos y mediante la modalidad de «doble ciego», que garantiza la confidencialidad de autores y árbitros.